MALLKUS Y ALCALDES

José Blanes

SERIE: DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

#146

DP-C400.3

Mallkus y Alcaldes

MALLKUS Y ALCALDES

LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN COMUNIDADES RURALES DEL ALTIPLANO PACEÑO

RESPONSABLE:
JOSÉ BLANES JIMÉNES

INVESTIGADORES:
ROLANDO SÁNCHEZ SERRANO
RODOLFO ARIAS VEIZAGA

PIEB
Programa de Investigación Estratégica en Bolivia

Cebem
Centro Boliviano de Estudios Muntidisciplinarios

LA PAZ - BOLIVIA

2000

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS)

D.R. © FUNDACION PIEB, junio 2000
Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce Nº 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 43 25 82 - 43 52 35
Fax: 43 18 66
Correo electrónico: fundapieb@unete.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Depósito legal: 4-1-808-00

I.S.B.N.: 99905-817-0-3

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Edición: Rubén Vargas

Producción: Editorial Offset Boliviana Ltda.
Calle Abdón Saavedra 2101
Tels.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

INDICE

PRÓLOGO vii

INTRODUCCIÓN xi

PRIMERA PARTE

ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS 1

I. MARCO CONCEPTUAL 3

A. Sociedad local, organizaciones sociales y municipio 3

B. Los estudios sobre el tema 10

II. METODOLOGÍA 14

A. Estrategia metodológica 14

B. Unidades y matriz de análisis 16

SEGUNDA PARTE

LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LAS PROVINCIAS 19

I. EL ESCENARIO RURAL Y LOS MUNICIPIOS 21

A. Aspectos históricos y geográficos 23

B. Aspectos socioculturales 31

C. Aspectos sociopolíticos 32

II. Implementación de la Participación Popular y la disputa por las obras 36

A. Los recursos de la LPP y la plaza de la capital 36

B. Las comunidades fuerzan su participación en el POA 47

C. ¿Comité de Vigilancia versus agentes cantonales? 50

D. La competencia por las obras 52

E. El escenario de los actores sociales 55

TERCERA PARTE

Impactos de la Participación Popular 59

I. Los impactos en las relaciones sociopolíticas 61

A. Las bases comunitarias y sus autoridades 62

B. La relación entre organizaciones comunitarias 69

C. Las organizaciones comunitarias y el gobierno municipal 76

D. El gobierno municipal y los ciudadanos 79

II. Impulsos sociopolíticos y el nuevo escenario local 87

A. Redefinición de los escenarios 87

B. Nuevas formas de acción social y política 94

C. Socialización de nuevos valores 99

Conclusiones 109

Bibliografía 118

PRÓLOGO

Los que están simplemente sobre el león no comprenden nada.
Maquiavelo

Quizás sea ya un tópico sostener que la Ley de Participación Popular constituye un acto fundacional en la historia contemporánea del país. Han sido suficientes pocos años para demostrar su trascendencia política y social como estrategia de modernización del Estado basada en el ambicioso objetivo de ampliar el horizonte de la democracia representativa creando mecanismos de participación social en la gestión municipal y sentando las bases para el desarrollo institucional de la democracia local. El libro de José Blanes —resultado de preocupaciones teóricas que han orientado el trabajo de investigación desarrollado por el CEBEM— es una productiva contribución sociológica al desciframiento de los complejos problemas y tendencias que encierra la realización de esta reforma estatal, y nos aporta instrumentos y perspectivas conceptuales para comprender el sentido de las transformaciones y consecuencias sociopolíticas y, por qué no decirlo, también de los claroscuros de esta reforma.

Desde una perspectiva crítica y comparativa, el libro tiene el mérito de escapar a la ciega descripción empírica y a la celebración laudatoria de tipo jurídico y político para abordar una cuestión central como son los importantes cambios de las estructuras sociopolíticas que está produciendo la implementación de la Ley de Participación Popular y el surgimiento de nuevos patrones de acción que tienen como piedra angular al municipio. Su enfoque sociológico permite explorar estas transformaciones al tomar como eje de análisis los cambios de las relaciones entre organizaciones sociales, el gobierno municipal y los ciudadanos en tres municipios del altiplano paceño (Achacachi, Viacha y Pucarani). A mi parecer, la relevancia de este trabajo radica precisamente en que estudia la Ley de Participación Popular como proceso de institucionalización política del municipio que implica el desarrollo local de la ciudadanía y la sociedad civil, muy débilmente presentes en el mundo rural.

El libro encara los diversos problemas que —en situaciones y contextos diferenciados— se derivan de la interacción conflictiva entre organizaciones comunitarias, comités de vigilancia y municipios así como de la influencia de los partidos en los nuevos escenarios, sin descuidar sus implicaciones para la gestión municipal y los programas de fortalecimiento municipal. Haciendo distinciones analíticas necesarias entre el escenario institucional del municipio como esfera pública estatal y la sociedad local como esfera pública civil, se explora la aplicación de la Ley de Participación Popular en términos de una dinámica de reestructuración del Estado que impulsa una notable expansión de la política hacia lo local provocando tanto una enorme diversificación del escenario político nacional como una redefinición de los actores y liderazgos locales de alcance histórico.

En el plano metodológico, este libro realiza una fértil articulación de dos perspectivas. En primer lugar, el estudio se inscribe en un enfoque que combina el análisis estructural-institucional con la descripción fenomenológica de los actores sociales, de sus organizaciones, preferencias, actitudes y valores. Es decir, elabora —con

una inclinación antropológica de observación participante— una perspectiva de reconstrucción de la percepción de los actores, de sus diversas formas de apropiación y asimilación de la Ley de Participación Popular y de las alternativas de liderazgo social e influencia política que se presentan en el nuevo espacio municipal. Pero también plantea en diversos contextos una especie de "microfísica de las relaciones de poder" mediante un análisis estructural de los efectos y consecuencias de la implementación de la Ley de Participación Popular sobre las relaciones sociopolíticas y los cambios de valores; por ejemplo, el desplazamiento de la solidaridad por el individualismo y el pragmatismo, y del liderazgo comunitario por el liderazgo político. Dicho de otro modo, el libro esboza un complejo proceso de modificaciones estructurales y de aprendizaje político-participativo en la toma de decisiones y la gestión municipal; proceso en el cual el nuevo sistema municipal ejerce un efecto retroactivo sobre el entorno del sistema compuesto por el sistema de relaciones sociales de las comunidades, las juntas vecinales y los sindicatos así como por el rol de los nuevos actores sociales.

Tenemos entonces ante nosotros una fértil aproximación a la comprensión del comportamiento de los actores sociales en el proceso de la participación popular y de sus resultados estructurales —por cierto, aún provisorios— en el escenario de una institución estatal, el municipio, en construcción. En este contexto, es destacable lo que, a mi criterio, constituye la médula del libro y su dimensión de mayor relevancia cognitiva: por una parte, el planteamiento orientado a descubrir la lógica interna que subyace a la expansión de la política hacia lo local y municipal impulsada por la Ley de Participación Popular; por otra parte, una visión crítica que nos pone en guardia con argumentos sólidos contra el "fetichismo institucional" que predominara al arrancar el proceso en varias publicaciones panegíricas en las cuales se confundía la promulgación de la ley con la complejidad de las transformaciones que ella misma suscitaba como si el hecho de promulgar la ley hubiera producido de manera automática un cambio en la realidad política y social del país. En esta vena, el estudio no pone la mira en la ley misma como estructura normativa, sino en los procesos de institucionalización que supone su implementación destacando fuertemente los resultados no intencionales y hasta perversos de la Ley de Participación Popular. En efecto, una cuestión son los objetivos que se propone una ley y otra muy diferente es lo que la ley produce objetivamente en el proceso de su implementación.

Es la tesis fundamental del libro que la lógica subyacente al proceso de municipalización está definida no sólo por una ambigüedad esencial de la ampliación de la democracia representativa, sino también por una serie de efectos no intencionales y no previstos por la Ley de Participación Popular. La ambigüedad consiste principalmente en que —al expandirse el espacio político a la arena municipal y surgir nuevos liderazgos sociales— la democracia política ha ganado terreno en relación a la representación social dando lugar a que lo público-estatal se esté imponiendo a lo público-social mediante la apropiación de la política por los partidos políticos. Esta tendencia predominante, que el estudio detecta ampliamente en los municipios estudiados, pone de manifiesto que se tiende a invertir una de las intenciones originales de la Ley de Participación Popular —el fortalecimiento de la sociedad civil— y se produce más bien el efecto contrario que es la "estatización" de las comunidades y la "politización" del liderazgo social; procesos por los cuales las organizaciones comunitarias y los comités de vigilancia terminan sometiéndose a los alcaldes y los partidos políticos mientras que los líderes sociales se convierten en líderes políticos. Se podría decir que llega a prevalecer una especie de "colonización" de las organizaciones sociales por los partidos políticos como condición casi perversa de gobernabilidad.

En este panorama en el cual confluye el inicio de la difícil construcción de una institucionalidad local sobre la base del municipio con la extensión del espacio de acción de los partidos, el libro pone de relieve con claridad el comienzo de un proceso prolongado de transición que podría llevar un par de décadas. Observamos así el deterioro de las viejas relaciones sociopolíticas en la medida en que las reformas del Estado ponen fuera de juego a organizaciones sociales como la Central Obrera Boliviana y la Central Única de Trabajadores Campesinos sumidas, además, en una crisis histórica terminal. Estos actores sociales tradicionales pierden vigencia y la Ley de Participación Popular propicia una ruptura con la historia de las comunidades originarias y las organizaciones campesinas sindicales, pero los nuevos actores sociales, que la Ley de Participación

Popular ha colocado en la arena municipal —las organizaciones territoriales de base, los comités de vigilancia—, se encuentran aún en proceso de gestación. Esto no significa otra cosa que la base social que la ley presupone está por crearse.

En estas condiciones, surge una coyuntura de incertidumbre que induce al autor a formular la arriesgada hipótesis de que podríamos estar en el umbral de una probable desaparición de la sociedad o de una suerte de "sociedad sin actores". Sin embargo, la obra discurre también por una argumentación más compleja al sostener que con la participación popular se desencadena un proceso de mutua penetración o "interpenetración" de las comunidades originarias y otras organizaciones territoriales, por un lado, y los liderazgos políticos y los municipios, por el otro. Si esta tendencia se confirmara, el escenario sería entonces distinto: no el de una sociedad sin actores, es decir, de la estructuración del espacio público bajo la secante hegemonía del Estado, sino el de la redefinición simultánea de los actores sociales y del Estado; todo esto en un contexto político en el cual el municipio se transformaría en eje central de articulación del Estado y la sociedad civil e igualmente en centro de cristalización de nuevos sistemas valorativos y patrones de interacción colectiva vinculados a un fuerte proceso de construcción de ciudadanía en torno a los municipios.

Es estimulante constatar que esta obra obedezca a una intención clásica de las ciencias sociales que, como afirmara Karl Popper, estriba en distinguir las repercusiones sociales no intencionales de los actos humanos intencionados. Es pues evidente el interés de Blanes en descifrar estos efectos no intencionales y contradictorios que está produciendo la aplicación de la Ley de Participación Popular. En efecto, los resultados principales de la investigación apuntan a tendencias problemáticas que deben ser tomadas en cuenta por el Estado, los actores sociales y los partidos políticos. Entre ellas, cabe poner de relieve, por ejemplo, que han surgido nuevas relaciones sociopolíticas asimétricas y jerárquicas entre los diferentes actores políticos y sociales, restableciéndose viejas prácticas tradicionales de discriminación étnico-señorial de los "vecinos" respecto de los indígenas-campesinos. Así también se ha establecido un escenario de subordinación de las organizaciones sociales a los gobiernos municipales —y, por lo tanto, a los partidos— que amenaza seriamente la identidad de estas organizaciones. Esta tendencia está íntimamente ligada al hecho que los partidos, como actores centrales, están viciando y desvirtuando la orientación modernizadora de la Ley de Participación Popular en la medida que no actúan como actores de modernización y aplican, por el contrario, patrones políticos tradicionales de clientelismo y prebendalismo en su relación con los líderes locales y sus organizaciones, lo cual a su vez estimula en ellas el desarrollo de sistemas de acción híbridos en su relación con los municipios y los partidos.

Es importante finalmente destacar otro resultado problemático que el libro expone con mucha fuerza: se ha impuesto en los distintos municipios estudiados la tendencia hacia un tipo de competencia entre las organizaciones sociales por la realización de obras municipales que debilita los vínculos de solidaridad entre ellas y, sobre todo, entorpece una visión estratégica de desarrollo local que debería estar basada en programas integrales y coordinados entre municipios y orientada a temas estratégicos como pobreza, género y medio ambiente.

No es menos pertinente reparar en esta tendencia hacia los proyectos aislados y fragmentados porque nace de una corriente política imperante de municipalismo extremo que estimula un rol localista y desintegrador del municipio en las tareas del desarrollo económico y social; rol que se desprende de un contexto caracterizado por la débil capacidad institucional y operativa de los gobiernos regionales, y por la ausencia de un sistema funcional de subsidariedad que pueda articular al gobierno nacional, a los gobiernos prefecturales y a los gobiernos municipales en políticas de Estado. No es difícil entonces imaginarse que aceptar esta tendencia como un hecho inobjetable —sin elaborar ideas sobre objetivos y prioridades estratégicas, lo cual compete a la responsabilidad de un gobierno nacional— sólo puede dar lugar a iniciativas de desarrollo de tipo inductivo y sumatorio. No puede haber desarrollo municipal y local, ni menos una estrategia de lucha contra la pobreza, sin una estrategia nacional que defina e integre políticas de carácter nacional y regional como políticas de Estado.

Por la investigación comparativa y la óptica mixta de generalizaciones y diferenciaciones concretas que propone; por el énfasis en procesos y tendencias en términos de nuevos actores, nue-

vas formas de acción y nuevos valores en contextos dinámicos de transición, este libro constituye indudablemente un paso importante para desarrollar el campo de las investigaciones sociológicas sobre los problemas y desafíos institucionales y sociales que la participación popular plantea a escala nacional. Por cierto, su ámbito de análisis está limitado a tres regiones del altiplano paceño y deja abierta la cuestión de cuán generalizables son los problemas y las tendencias que descubre. Sin embargo, no es menos significativo que este aporte sustancial y creativo —que merece ser continuado con esfuerzos sostenidos de estudios de largo plazo al estilo de lo que hiciera Robert Putnam sobre la descentralización en Italia— esté animado por un espíritu de cuidado metodológico, cautela en las generalizaciones y una no menos remarcable sensibilidad sociológica por la complejidad de los cambios y las ambigüedades inherentes a todo proceso de gestación de nuevas estructuras institucionales.

René Antonio Mayorga
Director del CEBEM y Profesor de FLACSO/Sede Ecuador

INTRODUCCIÓN

Mallkus y Alcaldes es el resultado de la investigación *Tendencias sociopolíticas de la implementación de la Ley de Participación Popular en las comunidades rurales (altiplano de La Paz), configuración de nuevas relaciones sociopolíticas*, aprobado y financiado por el PIEB en la segunda convocatoria de proyectos de investigación en junio de 1996. La investigación se desarrolló de septiembre de 1996 a agosto de 1997 en las comunidades de las secciones provinciales de Achacachi, Pucarani y Viacha.

La implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) (1994) ha sido motivo de debates en diferentes medios, particularmente en seminarios y en artículos periodísticos y ensayos. La polémica giró —en sus inicios— en torno a la viabilidad o no de esta Ley; para unos se trataba de una reforma revolucionaria destinada a transformar profundamente las relaciones entre el Estado y la sociedad, mientras que para otros sólo se trataba de una simple redistribución de la miseria. La discusión estuvo limitada en parte por una excesiva politización del debate, siendo pocos los esfuerzos serios por profundizar el tema por cauces científicos e independientes de su funcionalidad política. Ultimamente se han emprendido otros esfuerzos para entender el proceso de descentralización desde diferentes puntos de vista, por ejemplo de parte de los funcionarios encargados de la ejecución de la Ley (Viceministerio, 1998), desde la perspectiva de los impactos en el desarrollo rural (ASDI, 1996) y en la implementación de las políticas sociales (Ruiz-Guissani, 1997).

A raíz de la LPP, las secciones municipales y sus comunidades indígenas (ayllus o capitanías) y otras organizaciones territoriales han empezado a generar iniciativas en pro de proyectos de desarrollo local, los que se concretaron en refacciones y construcción de infraestructura de servicios básicos (agua potable, electrificación, alcantarillado, centros educativos y médicos, campos deportivos, etc.) y trabajos de mejoramiento socioeconómico (canales de riego, apertura o arreglo de carreteras vecinales, invernaderos, baños antisárnicos, etc.). Después de los primeros años de experiencia, fue posible "construir" un panorama modesto de los diferentes proyectos que se van ejecutando en las diferentes áreas de política social y sobre los impactos previsibles en las condiciones de vida de la gente y de sus organizaciones, así como también acerca de los efectos sociopolíticos que se van generando en secciones, cantones, comunidades y ayllus. Sobre éstas últimas líneas de impacto todavía no se puede pasar del nivel de hipótesis o intuiciones por confirmar con el tiempo.

Con la Ley se están introduciendo cambios en las relaciones tradicionales entre la sociedad civil, sus organizaciones y el Estado; en muchos de los casos es difícil distinguir las causas de éstos: con la Ley se profundizan o aceleran los cambios impulsados por los procesos de diferenciación social en marcha hace muchos años o más recientes, como los provenientes de las reformas del Estado en su conjunto y no necesariamente de la LPP. En las secciones provinciales se van configurando "nuevas" relaciones sociopolíticas entre los dirigentes y sus bases, entre

las organizaciones (intercomunitarias), entre éstos y el gobierno municipal, así como entre ciudadanos y autoridades municipales.

La primera intención del estudio era la de conocer cómo las organizaciones e instituciones originarias y sindicatos agrarios procesaban las demandas sociales en torno a las necesidades básicas e indagar sobre las modificaciones ocurridas en las relaciones organizacionales mantenidas durante siglos con características de relativa estabilidad. Al entrar en la escena un mecanismo institucional de relación de las organizaciones sociales con el Estado (mediante el establecimiento del municipio) era muy importante conocer el futuro de las poblaciones de las áreas rurales en sus organizaciones y relaciones sociales tradicionales.

La transferencia a los municipios de la infraestructura de servicios públicos de salud, educación, deportes, cultura, caminos vecinales y microriego puso sobre los hombros de las nacientes administraciones municipales cargas y responsabilidades que generalmente sobrepasan los recursos recibidos del Tesoro General de la Nación. En las secciones municipales se observa que los proyectos ejecutados no se restringen sólo a los aspectos señalados arriba, sino que comprenden otros rubros —según el impulso y presión de distintas fuerzas que van emergiendo en el municipio— como ser la compra de vehículos, de semillas y otros insumos agrícolas, así como de equipamiento para el municipio. En muchos casos se ha denunciado ineficiencia y corrupción toda vez que los programas de mejoramiento y la construcción de las primeras obras se concentraron en la capital de sección, empezando por la remodelación de la plaza de la capital de sección, el *taypi* y *sede* del gobierno municipal, lo que generó un cierto marginamiento —incluso la exclusión— de las poblaciones alejadas de la capital de sección.

En un primer momento, cuando se definía el tema de investigación, la preocupación era profundizar críticamente sobre el proceso que estaba en marcha en las áreas rurales, puesto que en aquel tiempo se escribían, cantaban y celebraban loas en Bolivia y por todo el mundo a los cambios que estaban en marcha en el país. Se suponía que con la promulgación de la Ley todo había cambiado. Era normal el imperio del fetichismo legal. Era la hora de los campesinos y de los indígenas. Era el momento de la ampliación y profundización de la democracia que incorporaba a los pobres del campo y en particular a los indígenas secularmente olvidados, la fecha histórica de su integración al país, completando lo que el MNR había comenzado en 1953. Por fin los indígenas, los campesinos y vecinos eran dueños de su destino. Una suerte de "fetichismo institucional" (Restrepo y otros, 1995) nos envolvía hasta el punto que parecía un despropósito atreverse a hacer una pregunta crítica a la Ley y a su implementación. Era el momento de las verdades a medias: se había puesto en marcha un proceso de ampliación de la democracia, pero al mismo tiempo todo lo mejor de nuestros deseos se lo atribuía a la ampliación de la buena democracia y del buen mercado (Medellín, 1994) sin discriminar sus impactos en una serie de aspectos relacionados con el futuro de las comunidades campesinas.

Al hablar de impactos no sólo se entiende los efectos buscados o esperados por la Ley o por la profundización de la democracia y el mercado sino también los resultados no esperados, inevitables, y las consecuencias que no siempre responden a los objetivos buscados o deseados como el declive del poder de las organizaciones tradicionales u originarias ante la aparición del poder de la alcaldía como distribuidor de los recursos de la coparticipación. Mientras se persigue rescatar y valorizar los usos y costumbres de esas organizaciones se observa la profundización de las brechas diferenciadoras, el renacimiento de viejos liderazgos y caudillos; mientras se piensa en la inclusión de las necesidades reales de la población se observa la perdida de horizonte para la planificación estratégica. Se observan cosas tales como nuevas fricciones espaciales y fragmentación del territorio, pero también se observa el nacimiento de una nueva visión de lo territorial, de los escenarios del desarrollo local y de un nuevo espacio y territorio para las relaciones sociales tradicionales, en el municipio.

Habían demasiadas preguntas y no se pudo responder a todas, pero era bueno tenerlas como un horizonte en la búsqueda. Las preguntas generales servirían para avanzar en la especificación del asunto con la idea de responder mejor a las inquietudes de la investigación. En esas condiciones pretendimos abrir caminos para continuar con el estudio de estos temas. En momentos en que la reforma del Estado y la modernización de la sociedad en democracia se presentaban como un camino ineludible para implementar

políticas de desarrollo económico y social, había que comenzar a roturar el terreno e ir un poco más allá de las investigaciones preocupadas sólo por el *grado* de implementación de la Ley.

Si se aceptan planteamientos como los que dicen que no hay desarrollo sin participación democrática, desarrollo social sin reformas sociales (BID-PNUD, 1993); si se sostiene que la idea del desarrollo local es un desafío muy importante y necesario frente a las tradicionales políticas basadas en el simple crecimiento macroeconómico; si se apuesta al desarrollo de territorios "inteligentes" con sistemas de apoyo de externalidades tales como sistemas de información, capacidad de gestión económica y social, oportunidad para iniciativas y nuevos actores sociales, proliferación de iniciativas creativas, entonces hay que hacer también muchas preguntas sobre el futuro de la capacidad local, de los cuellos de botella o nudos estranguladores del desarrollo. También hay que preguntarse sobre le futuro de las comunidades, los roles de las autoridades, las condiciones de vida de la gente y las relaciones entre comunidades. Aunque el supuesto es el fortalecimiento de la sociedad civil, consideramos legítimo preguntarnos sobre los impactos en la diversidad de expresiones de la misma. ¿Existe la sociedad como universal en Bolivia? Finalmente, la cuestión es: ¿cómo se puede implementar una reforma que exige una gran movilización de recursos sin pasar primero por una gran concentración de poder a nivel central? Esto implica, en muchos casos, la implementación de reformas sociales "sin sociedad" (Pachano, 1994) y el impulso de racionalidades políticas y técnicas desde el Estado central.

La investigación se centró en la identificación los impactos de la LPP en las relaciones sociopolíticas en los siguientes niveles: 1) entre las organizaciones y las bases; 2) entre las organizaciones entre sí; 3) entre el gobierno municipal y las organizaciones; y 4) entre el gobierno municipal y los ciudadanos. Específicamente, el estudio versa sobre las formas de relación que se establecen en los niveles anteriormente señalados en la perspectiva de mejorar las condiciones de participación de los actores políticos y sociales en las decisiones locales, con la inclusión equitativa de demandas sociales en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) así como acerca de las actitudes de la población y de las autoridades edilicias en términos de conflicto y solidaridad.

El estudio sostiene que tanto la estructura de la LPP como su implementación generan nuevas relaciones sociopolíticas de características jerárquicas, de marginamiento y de conflicto entre los diferentes actores políticos y sociales, los que intentan controlar y orientar a su favor los proyectos de desarrollo local (ejecución de las diversas obras públicas, sobre todo) basándose a menudo en prácticas tradicionales de discriminación étnico-señorial de los "vecinos" respecto a los campesinos. Sostiene también que se fortalece un viejo escenario en el cual las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones se establecen en términos de subordinación de las segundas respecto al primero y de conflicto que afecta negativamente a las prácticas de solidaridad preexistentes entre las organizaciones. Los miembros de base de estas organizaciones manifiestan al mismo tiempo sentimientos y percepciones colectivas de incredulidad y de esperanza respecto a sus dirigentes y las autoridades municipales.

Para analizar los cambios en las relaciones sociopolíticas en los municipios provinciales, la indagación se dirigió particularmente a los cuatro niveles de relaciones anteriormente mencionados, seleccionando tres situaciones reales para un análisis comparativo —los municipios de Achacachi, Pucarani y Viacha— en función a tres criterios diferenciadores: situación altamente rural con presencia importante de autoridades originarias en proceso de "modernización", situación rural en la que predominan las organizaciones sindicales, y situación donde existen organizaciones de carácter urbano dentro del ámbito rural del altiplano. En el proceso mismo de la investigación se pudo constatar que cada municipio presenta de alguna manera las tres situaciones, lo que habla de la extraordinaria diferenciación socioeconómica preexistente a la implementación de la Ley.

Sobre la base de esta estrategia metodológica, la recopilación de la información se basó fundamentalmente en entrevistas estructuradas a autoridades municipales, dirigentes vecinales y comunales, funcionarios de la alcaldía, miembros del Comité del Vigilancia, técnicos de ONG, miembros de base de las comunidades y profesores; asimismo se revisaron documentos (POA, PDM, presupuestos municipales e informes de gestión). Por otra parte, se hizo una observación participante que consistió en la asistencia de los

investigadores a reuniones y discusiones relacionadas con la priorización de proyectos y la elaboración del POA, así como a seminarios sobre la LPP y asambleas para la nominación de diputados uninominales, aunque no se pudo asistir oportunamente en alguno de los municipios.

El análisis se hizo sobre la base de las transcripciones de las entrevistas, la interpretación de los cuadros y gráficos y la reflexión de los apuntes e informes de visitas y participación en reuniones y asambleas. De la cantidad de páginas de entrevistas transcritas y analizadas sólo se introduce en el texto la información que se considera más significativa, con el fin de ilustrar o fundamentar las proposiciones y aseveraciones conceptuales del trabajo. Asimismo se muestran gráficamente las diferencias territoriales mediante la presentación de algunos gráficos y cuadros.

El informe

El trabajo consta de tres partes. En la **primera** se desarrollan los principales conceptos y herramientas metodológicas de la investigación así como las fuentes de información usadas. El concepto de desarrollo local sirve para discutir los impactos de la Ley en las comunidades y el posible perfil del municipio como agente importante de desarrollo y la orientación estratégica de las organizaciones sociales en referencia a la alcaldía y a los recursos de coparticipación. La **segunda parte** se refiere al contexto general de las poblaciones rurales del altiplano y, en particular, de las tres secciones municipales estudiadas y a la implementación de la Ley en cada uno de los tres casos. En la **tercera parte** se presenta un análisis de la implementación de la Ley, de sus condiciones e impactos en las relaciones sociopolíticas de cada una de las secciones estudiadas.

Por muy contundente que parezca en algunos momentos, se ha aprendido algo central: los resultados de la implementación de Ley son ambiguos y poco predecibles y pueden llevar a sus destinatarios por caminos difíciles de imaginar. Su implementación exige un alto grado de desarrollo del gobierno central, una modernización de sus aparatos técnicos y un fortalecimiento de la capacidad local. La implementación de la Ley de forma homogénea en situaciones tan diferentes implica procesos de diferenciación y aplicaciones a veces en el sentido contrario de la Ley. Una cosa es segura, se *debe* seguir adelante.

Reconocimientos

En la investigación hemos recibido una colaboración invalorable de parte de autoridades locales, quienes compartieron con nosotros inquietudes respondiendo a nuestras preguntas con las suyas, las que tratamos de discutir juntos. Hemos sido colaborados por los alcaldes y dirigentes vecinales y comunales de las tres secciones, con quienes estamos en deuda; agradecemos a los comités de vigilancia, a profesores rurales, técnicos de ONG, CETHA en particular, con quienes hemos pasado muchas horas compartiendo reflexiones. La colaboración de técnicos de la ex-Secretaría Nacional de Participación Popular fue muy importante en momento en que se cerraban las puertas a la crítica. No podemos dejar estos reconocimientos sin mencionar al Padre José Henestrosa, S.J., con quien hablamos muchas horas. Su vivencia de 23 años en Qorpa y su compromiso son importantes y dieron luz a las primeras incursiones en el trabajo de campo.

Este ensayo de análisis, que esperamos que no haya sido un simple atrevimiento, se hizo realidad gracias al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). No sabíamos que el asunto era tan complejo, pero no nos arrepentimos de haber sido atrevidos. Aunque los resultados nos dicen que hoy tenemos más preguntas que respuestas, el camino de lo municipal y del desarrollo local es un verdadero reto para políticos, analistas y organizaciones sociales.

Primera Parte

Aspectos teóricos y metodológicos

Es importante resaltar los conceptos centrales que usamos como herramientas de conocimiento para entender los procesos que analizamos. En esta primera parte nos referiremos a los conceptos de sociedad local, de organizaciones sociales de base y de municipio, entendido este último como un proceso de reconstrucción del espacio o territorio social.

I

MARCO CONCEPTUAL

Suele suceder con frecuencia que cuando se termina una investigación se descubre que las herramientas conceptuales con las que se quiso analizar el objeto de estudio ya se habían reformulado mediante la re-significación de los conceptos en referencia a la riqueza de los procesos sociohistóricos que siempre están en constante configuración y cambio, es decir, indeterminados (Zemelman, 1989; 1995). En esta primera parte presentamos los conceptos con los cuales nos echaríamos a la piscina si quisiéramos seguir trabajando el tema.

Sería muy difícil abordar la problemática que hemos elegido sin profundizar en el concepto del desarrollo y de poder local. Para ello hay que preguntarse cuáles son los escenarios. En esta investigación percibimos que los conceptos de desarrollo y poder local superan el escenario del municipio, si bien se basan y se desarrollan en él. Su escenario es el Estado y la política; y éste es el que va a moldear la vida social y a reconstituir lo público en los años que dure el proceso de transformación de los valores y la modernización del Estado. Las organizaciones sociales, los liderazgos, las ONG, etc. estarán prisioneros de la iniciativa del Estado en el escenario municipal.

Así, los conceptos de local y público son básicos para comprender lo que está ocurriendo y por ocurrir en los próximos años con los procesos sociales y políticos. Asimismo, son básicos para enfocar cualquier tipo de política de desarrollo alternativa a los viejos esquemas centralistas todavía vigentes.

A. Sociedad local, organizaciones sociales y municipio

El proceso de democratización en los países latinoamericanos produjo cambios sustanciales en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre los actores políticos y los sujetos sociales, entre lo general y lo particular. Estos cambios fueron reconocidos como una apertura sociopolítica de "achicamiento" del Estado y la consiguiente expansión de la sociedad hacia los niveles de decisión (Nohlen, 1991; Lazarte, 1993: 81-96, Vol. 2).

Este proceso se constituyó a partir de la implementación del llamado ajuste estructural mediante el modelo económico neoliberal o política económica de libre mercado como modernización económica estatal (R. Mayorga, 1991a: 9-26). Al principio hubo una cierta resistencia al ajuste de parte de diversos sectores sociales y sobre todo de aquellos estamentos organizados en sindicatos, gremios, corporaciones y otras organizaciones de base que veían en el nuevo modelo un peligro para sus aspiraciones fuertemente ideologizadas por ideas radicales provenientes de la ex-URSS. Sin embargo, después del desplome del sistema socialista en Europa Oriental, las posiciones radicales fueron declinando. Ya no se trataba de tomar el poder por asalto para transformar la sociedad sino de imaginar cambios estructurales en democracia; ya no se trataba de luchar por todo o nada sino de concertar y negociar con el oponente para viabilizar salidas pactadas a los problemas y conflictos sociopolíticos (R. Mayorga, 1987: 63-90; Lazarte, 1993: 105-129, Vol. 1).

En esta perspectiva, las políticas públicas se orientaron a la implantación de reformas que posibilitaran una mayor iniciativa y participación de la sociedad civil en asuntos públicos y una reducción de las funciones del Estado en diversos ámbitos económicos y sociales, particularmente en aquellos rubros donde asumía costos sociales importantes. La concentración de la administración pública del Estado (el Estado todopoderoso) fue declinando en favor de las regiones y/o jurisdicciones casi autónomas como consecuencia de la emergencia de intereses regionales y de nuevos movimientos sociales (organizaciones cívicas, gremiales, étnicas, corporativas, vecinales, feministas, generacionales, etc.). Por otra parte, el cuestionamiento de la democracia representativa y de los actores políticos (partidos y dirigentes políticos) marchó de forma paralela a la revalorización de prácticas tradicionales de ordenamiento sociopolítico de las sociedades andinas, presentándose en varios casos como formas de "democracia directa" o "democracia étnica" (Rivera, 1990; Rojas, 1994: 37-66; Ticona y otros, 1995: 79-120). Esto originó que los gobiernos respondan a esas demandas y cuestionamientos introduciendo en muchos casos reformas institucionales, económicas y sociales destinadas a la descentralización y desconcentración del *poder* y de la administración del Estado (Ministerio de Desarrollo Humano, 1997a: 19-44). Así se dio una suerte de distribución espacial del poder: por una parte, las decisiones que afectan a todos los miembros del Estado-nación ya no son prerrogativa exclusiva de los gobernantes sino también de las organizaciones de la sociedad civil; por otra, los ciudadanos tienen posibilidades de influir en la determinación de las políticas públicas (Barbery, 1997).

En este contexto, en que se cruzan el discurso y las realidades, es donde empiezan a adquirir una importancia cada vez mayor las nociones de sociedad local, gobierno municipal y participación social.

De este proceso, generalizado en gran parte de América Latina, sacamos una constante: la aplicación de reformas basadas en conceptos y propósitos universales a situaciones altamente diferenciadas. Este es un aspecto importante sin el cual es imposible entender lo central de este estudio.

1. De los ajustes económicos a las reformas sociales

No todo se puede atribuir a las reformas sociales y en especial a la Ley de Participación Popular. La historia de las comunidades rurales no comienza con esta Ley. Cuando llegó el terreno estaba ya abonado para la emergencia y constitución del nuevo "actor": el hombre de los pueblos del campo y de las comunidades indígenas.

Antes de hablar de los municipios y de las comunidades campesinas nos referiremos a los antecedentes de su actual configuración, a raíz de las reformas que precedieron a la LPP con el inicio de las medidas de ajuste en 1985.

La implementación de las medidas de ajuste estructural se desarrolló en el marco de un creciente dominio de la racionalidad política en detrimento de la racionalidad social y técnica. Se suponía que la igualdad de mercado y la democracia eran los puntos de llegada incuestionables que se traducían en una mayor igualdad de todos los sectores sociales del país. Se trataba de mostrar una transición equilibrada y sin diferencias sustanciales entre regiones y estamentos sociales. Era el espejo tirano (Medellín, 1994) de la racionalidad política desarrollado y controlado por la videopolítica y un equipo de intelectuales; la buena democracia, el país del logro de oportunidades; el buen mercado en el que se conjugaban la diversidad, la libertad y la creatividad de los procesos en marcha. De la lucha por la democracia, como un fin en sí mismo, había que pasar a preguntarse sobre las inadecuaciones de la transformación de las sociedades ante la inevitable persistencia de: a) redes clientelares que impulsan la pérdida o disolución de las fronteras entre lo público y lo privado; b) la para-institucionalidad entre lo económico, lo político, lo administrativo y lo social; y c) la creciente movilidad política y social de los líderes y de los movimientos sociales en relación de acercamiento y de alejamiento (Medellín, 1994).

Existe una estrecha relación de continuidad entre las reformas de la primera fase, las económicas, iniciadas con el D.S. 21060, con las segundas, entre las que se encuentran las reformas sociales.[1] Las primeras fueron fuertemente cuestionadas de forma sistemática por los partidos políticos en la oposición a los sucesivos gobiernos y defendidas por los oficialistas, aunque ya no se encuentra ningún partido que las impugne. Las fuerzas sociales tradicionales, como la COB y la

CSUTCB, impugnaron ambas reformas y, curiosamente, estas reformas fueron las que pusieron fuera del juego sociopolítico a estos dos principales actores sociales. A reformas como la privatización y la capitalización les venía bien el nombre de "reformas sociopolíticas" con el énfasis en la recuperación de la soberanía de los pobres del campo. Así, a la racionalidad del buen mercado le correspondía la de la generalización de la buena democracia. Se entendía democracia como un valor universal con consecuencias sociales homogéneas.

En las reformas sociales se observa un sesgo ruralista, mientras en las económicas el énfasis esta en lo urbano: capitalización, reforma de pensiones, etc. Desde 1994 se invirtió una cantidad extraordinaria de recursos en alabar el avance de la Participación Popular en las comunidades campesinas y, en particular, en las organizaciones indígenas, pero se habló muy poco de las juntas vecinales. Ello es un indicador muy importante de cómo las medidas se focalizaron progresivamente más en los pobres del campo, en los actores sociales territoriales de base rurales y menos en el resto de la población también receptora de los impactos del ajuste.

Curiosamente, casi nadie se ha rasgado las vestiduras porque la Ley no se pudiera aplicar adecuadamente en las grandes ciudades que albergan casi al 75% de la población urbana total, donde los pobres siguen creciendo vertiginosamente. Esta constatación sólo pretende resaltar qué es lo que viene ocurriendo desde 1985, desde el entierro de los actores tradicionales y el cambio hacia la valoración de "actores" secularmente olvidados como la población rural para la que durante muchas décadas no se había creado nada.[2] Evidentemente era en el nivel rural donde había que ofrecer los mejores impactos y lo que despertó la atención de los organismos internacionales que observaban en Bolivia la profundización de la democracia.

La investigación no se refiere tanto a los cambios inherentes al sistema global sino a lo que ocurre en la sociedad rural, en las comunidades campesinas en particular, y a sus relaciones con el resto de la sociedad y el Estado. Las comunidades campesinas (originarias o ex haciendas) que habían desarrollado relaciones clientelares con el Estado no fueron afectadas mucho por la reforma económica de la primera fase, pero se constituyeron en los principales beneficiarios de las políticas sociales. Destacamos en ello el importante papel de los fondos de inversión social, tanto el FSE como los posteriores, el FIS y el FDC, en la definición de las políticas contra la pobreza.[3] Se puede decir, que desde de la Reforma Agraria hasta nuestros días no se habían hecho leyes a favor de los pobres del campo y de las ciudades. Sin embargo, las políticas sociales de la segunda fase se orientaron a cambiar las condiciones de vida en el campo, donde el 94% de la población es pobre. Las reformas impulsadas entre 1993 y 1997 se orientaron a los requerimientos sociales e institucionales, a paliar el carácter "perverso" de las reformas económicas.

Con la LPP y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) se removieron una serie de escenarios valorativos que cambiaron de escala y emergieron nuevos parámetros. El resultado fue la valoración de lo municipal y de lo local,[4] dando importancia a la participación social en las decisiones de la esfera pública (Habermas, 1998; Bobbio, 1996), es decir, la participación democrática o ciudadana en la determinación de programas y proyectos de desarrollo local mediante la expresión de la dinámica sociopolítica de las regiones y espacios locales. El proceso de implementación de la LLP ocurrió en un escenario que no estaba creado por ella sino por la valoración de lo rural, de los pobres rurales, etc., generado hace casi diez años. Muchos impactos de la Ley no son tales sino que pertenecen al proceso de modernización previo, pero sobre todo a la penetración de nuevos valores y jerarquías en el ámbito rural. Ya se observó la penetración de valores anti-comunidad originaria en estudios recientes y previos a la LPP (Sánchez, 1994).

2. Sociedad local

A raíz de las reformas estructurales y de las leyes sociales, especialmente de la LPP, la estructuración de lo público transita de la sociedad civil hacia la hegemonía del Estado. En este movimiento lo local cambia de contenido: comienza a manifestarse más gubernamental, a mostrar contenidos menos sociales y más estatales. En esta transición la sociedad se estructura en torno al Estado y en la expansión (sino revalorización) del escenario de la política.

Lo *local* refiere generalmente a un *lugar* específico, a un espacio singular o una territorialidad particular en contraposición a lo global y nacional que comprende una diversidad de singularidades y territorialidades casi autónomas. En su

aspecto sociopolítico, lo *local* adquiere significado en contraste con el Estado centralista; sin embargo, su definición implica dificultades y ambigüedades dado que a veces se refiere indistintamente a un determinado número de personas que ocupan un territorio delimitado, a una autonomía socioeconómica o a un espacio sociopolítico autónomo. De manera similar a lo que ocurre con la idea de *nación*, lo local no es un concepto unívoco puesto que es un término *interpelatorio* que constituye sujetos en constante búsqueda de horizontes posibles. Entonces, lo local es aquel escenario que se constituye a partir de un proceso de articulación, donde las particularidades asumen una pertenencia a un contexto marco social, económico, político y cultural. José Arocena entiende lo local en referencia a su noción correlativa, la sociedad global: "Cuando algo se define como 'local' es porque pertenece a un 'global'. Así, un departamento o una provincia es 'local' respecto al país global, y una ciudad es 'local' respecto al departamento o provincia a que pertenece" (Arocena, 1995: 19).

Según Arocena, la subdivisión política y administrativa del territorio nacional en departamentos y provincias o la fragmentación de una ciudad en distritos no constituye necesariamente sociedades locales; para esto deben darse dos condiciones fundamentales: la socioeconómica y la sociocultural. En el nivel socioeconómico, la producción de riquezas y el intercambio de las mismas entre grupos posibilita la configuración de relaciones de poder; en lo cultural, las personas que habitan un territorio comparten valores socioculturales comunes que generan una pertenencia socio-espacial que constituye una identidad colectiva:

> Un territorio con determinados límites es entonces "sociedad local" cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores y bienes localmente gestionados. (*Ibid.*: 20)

A veces se ha tratado lo local como panacea para "liquidar" la pobreza y lograr el "desarrollo" ansiado o se lo ha considerado como algo positivo y benéfico por ser tal, mientras que lo global como algo negativo y pernicioso para la sociedad. Es necesario analizar el espacio local como parte integral de la sociedad global en su diferencia y singularidad. Dicho en otros términos, lo local no significa necesariamente el "retorno positivo" hacia la comunidad perdida que habría practicado una democracia directa y una participación auténtica de las bases, sino un escenario sociopolítico en proceso de configuración que puede posibilitar la planificación del desarrollo y la participación real de los ciudadanos en las decisiones de interés colectivo. No siempre lo pequeño es bueno y maravilloso.

Un territorio delimitado —que es uno de los factores fundamentales para la constitución de una sociedad local— es el escenario donde se configura una red de relaciones sociopolíticas y valores identitarios de pertenencia subjetiva hacia la colectividad. Esta intersubjetividad produce una cierta distribución del poder en el espacio de acuerdo a la capacidad de dirección, influencia y presión que hayan desarrollado los distintos grupos e individuos respecto a ese espacio local (Hiernaux, 1993).

La configuración del poder en la sociedad local lleva implícitas luchas de orientación productiva, política y cultural de la región desde el punto de vista de una reconstrucción histórica que:

> ... puede delimitarse como las formas concretas de intercambio sociopolítico a través de las cuales los grupos sociales campesinos se conforman o se desintegran, en su confrontación con otros sujetos sociales alrededor de la preservación o ampliación de su espacio de reproducción social. Esta lucha manifiesta de manera múltiple las relaciones de fuerza que son el alimento común del proceso de estructuración de la sociedad en sistemas de relaciones económicas, políticas e ideológicas. (Pepin, 1993: 113-114)

En esta perspectiva, el enfrentamiento entre sujetos —colectivos o individuales — por el control, apropiación y disfrute de los objetos estratégicos del espacio local genera una suerte de distribución del poder:

> ...en esas coyunturas es cuando los intereses individuales y colectivos tienen mayor oportunidad de definirse, de expresarse por oposición, o en alianza con otros. Este agrupamiento de intereses según las líneas de lucha potencial o real alrededor de los factores clave de determinación de las condiciones locales de vida y de trabajo, permite identificar lo que podría llamarse las fuerzas sociales en presencia y dar cierta inteligibilidad a la historia regional. (*Ibid.*: 114)

El espacio local puede ser un departamento, una provincia, una sección, un cantón, una comunidad o un pueblo nucleado, esto depende del grado de articulación socioeconómica y de identidad sociocultural que hayan desarrollado los sujetos sociales que ocupan el espacio físico. Generalmente, la constitución de sociedades locales en unidades político-administrativas suele implicar conflictos y rupturas, lo que significa la fragmentación del poder social y político que se ejerce. Este desmembramiento del poder de la unidad político-administrativa es más probable a nivel más local (provincia o sección) que a nivel macro (departamento). Cuando el espacio geográfico es más extenso y la administración política más formal que real, por lo general no se cuestiona desde lo local la "unidad", pero cuando el espacio no es muy amplio y el ejercicio del poder es más real la unidad política tiende a quebrarse por cuestiones más cotidianas y pequeñas que entran en competencia.

Cuando el ejercicio del poder político en una unidad administrativa es muy formal, se ejerce en términos casi simbólicos; a veces, es una red que se extiende por toda la jurisdicción territorial del departamento, provincia o cantón expresada en una pirámide de autoridades que de alguna manera "conectan" al espacio social sin muchas contradicciones. Las autoridades son simbólicas cuando no disponen de recursos para una acción real con respecto a su jurisdicción, es decir, la autoridad que es representante del Estado no tiene muchas posibilidades de oferta ni capacidad de responder eficientemente a la infinidad de problemas y necesidades que demandan las organizaciones de base. Por tanto, las organizaciones adoptan sus propias estrategias de solución, acudiendo no tanto a instituciones político-administrativas de la provincia o sección, sino de fuera de ella. Así, por ejemplo, antes de la implementación de la LLP, las comunidades y cantones para hacer escuchar sus demandas recurrían a instituciones públicas departamentales o nacionales, como las corporaciones de desarrollo regional, la prefectura del departamento y otros, y no a las subprefecturas, los corregimientos o las alcaldías. Los subprefectos o corregidores correspondían durante mucho tiempo a este tipo de autoridades simbólicas, su poder era muy ambiguo. En el mismo sentido se puede hablar de muchos municipios que existían más como manifestaciones cívicas.

Muchas de las subprefecturas y corregimientos —por lo menos hasta antes de la aplicación de LPP— articulaban la territorialidad de la provincia, sección o cantón de manera muy endeble; debilidad que pudo ser mantenida sin muchas dificultades debido a que las organizaciones no tenían motivos para cuestionar esas relaciones "artificiales", puntuales en el tiempo, que posibilitaban la unidad político-administrativa. Las organizaciones de base, las fuerzas sectorializadas o los grupos de presión no ganaban ni perdían al cuestionar la "red" de relaciones sociopolíticas que se establecían en toda la jurisdicción de la provincia o sección. Los trámites de creación de nuevas secciones o cantones estuvieron impulsados más por cuestiones simbólicas que por razones prácticas, como por ejemplo contar con un corregimiento o una "Honorable" Alcaldía Municipal. La jurisdicción de la alcaldía, por ejemplo, llegaba sólo hasta la última casa del nucleamiento urbano. No obstante, las alcaldías de las secciones y sus respectivas autoridades fueron ganando importancia en espacios más cercanos como consecuencia de que eran instituciones que gestionaba y prestaban servicios ejecutando algunas pequeñas obras.

La configuración de sociedades locales en las provincias y/o secciones se caracteriza por ser más real, se constituye sobre la base de prácticas cotidianas de los actores e intersubjetividades que se establecen entre diferentes sujetos sociales que desarrollaron formas compartidas de apropiación del espacio de reproducción socioeconómica y de valores de identidad sociocultural compartidas. No obstante, esta dinámica social que emerge desde el seno mismo de cantones y comunidades se fue dando de manera muy sutil y subterránea, por lo que parecía no tener mucha importancia y, por tanto, escasa significación para influir y cuestionar la unidad político-administrativa de la provincia o sección.

La comunidad campesina, el sindicato agrario o la junta vecinal son y fueron siempre, aunque con diferente importancia, microespacios de articulación de demandas comunitarias. Su construcción institucional está orientada a resolver problemas cotidianos, puntuales, de emergencia, en beneficio de las familias que la componen. Son unidades pequeñas y referidas antes que nada a su vida interna. La estructura interna es jerárquica y no se reconoce la competencia. Sus relaciones hacia fuera están concentradas en la persona del

dirigente. Todo ello indica que no son espacios de desarrollo local constituidos, ya que sus referencias son fundamentalmente hacia dentro y no están estructuradas en función de su relación hacia la región o el país. Los niveles superiores (segundo o tercero) de organización comunal no han sido tomados en cuenta por la LPP para los efectos prácticos de la representación y control social. Además, los llamados archipiélagos de comunidades o ayllus, las federaciones de juntas vecinales y las centrales sindicales agrarias sólo en algunas excepciones articulan demandas colectivas o formulan programas de desarrollo. No pueden ser consideradas a priori unidades territoriales de desarrollo local. Existen, obviamente, excepciones ya estudiadas como Jesús de Machaqa y la provincia de Cordillera entre otros casos (Blanes, 1997). Sin embargo, la perspectiva del desarrollo local está penetrando a estas comunidades y a las organizaciones superiores desde la construcción municipal. Con la aplicación de la Ley 1551, las sociedades locales que antes aparentaban no tener mucha importancia, ahora parecen adquirir mayor impulso y significación y tienden a constituir nuevos gobiernos municipales con una administración "autónoma" y disposición de recursos propios.

Si antes de la LPP el municipio era una pieza más de otra constitución (construcción), por ejemplo en una provincia o una microregión socioeconómica, a partir de la LPP se constituye en el centro de la construcción de todo lo demás, es la piedra angular y articuladora de diferentes piezas; ello implica una serie de limitaciones y ventajas en la perspectiva del desarrollo local, como se va a constatar en la investigación. El municipio ya no es algo puramente formal y sin significado, en muchos casos ese espacio físico sirve de escenario para la construcción de lo local, de lo público local, sobre la base de lo formal y con motivo de lo formal. Hoy día es el espacio público por excelencia.

En la investigación hemos focalizado muchos de los elementos mediante los cuales el municipio va constituyéndose en el territorio (espacio local) de articulación de las piezas con que se construye lo local. El municipio es la ocasión y al mismo tiempo el andamiaje por el que se construye un espacio en territorio. Se va transitando de una constitución de lo público basada en la sociedad hacia una constitución de lo público estatal estructurada por el Estado. Es decir, se pasa a un escenario estatal de referencia para la constitución de actores con intereses en pugna, objetivos de desarrollo, filosofía de desarrollo, mecanismos administrativos del poder, recursos para el desarrollo, información que alimenta las relaciones entre actores, mecanismos de control y vigilancia, armas de corrupción y dominio, etc. Todo eso hace de un espacio físico o político-administrativo un territorio constituido social y políticamente o en construcción. Pero la novedad reside en que en su constitución se va sustituyendo al orden territorial de las comunidades tradicionales de las áreas rurales. Este orden anterior todavía sobrevive en pugna con el estatal propiciando una confusión de lo social y lo estatal en estos escenarios públicos.

Por todo lo anterior se observan indicadores de un tránsito desde una visión centralista correspondiente al crecimiento, propia de la macroeconomía, hacia otra visión conceptual de desarrollo que parte del lugar o espacio donde se la impulsa considerando conceptos de economía local. La macroeconomía que regía la ideología del crecimiento consideraba a lo local solamente como un espacio de referencia, de ubicación de factores productivos, referentes de costos, etc. Ahora lo local parece emerger como factor de organización inteligente del espacio para los actores que se relacionan con la economía nacional, regional, con la política, etc. y que presentan voluntades políticas propias de desarrollo. La construcción y la práctica de la planificación estratégica es una herramienta importante en la constitución de lo local como territorio. Por mucho o por poco que haya avanzado este proceso en las actuales delimitaciones secciónales (municipios) se trata de un proceso más o menos latente de desarrollo local sobre la base de los municipios creados por ley que puede desarticular y rearticular a su vez a las sociedades locales.

3. Las organizaciones sociales o comunitarias (OC)

El concepto de comunidad territorial de base, tal y como ha sido definido por la Ley, al quedar despegado de las antiguas bases constituyentes de su legalidad, manteniendo sus "usos y costumbres" y vinculado más bien al Estado (municipio, prefectura) se torna un híbrido muy especial: viejos valores y sistemas jerárquicos apropiándose de las reformas para su fortalecimiento; ello, además, en una lucha histórica para evitar su desaparición.

Las comunidades están sometidas a impulsos de cambio que les llegan desde varios niveles. Las comunidades no son islas en sus territorios, han desarrollado históricamente diferentes formas de articulación con el resto de la sociedad y el Estado: el marco de los cambios operados a partir de la Reforma Agraria y su curso posterior, expresado en el intento de desarrollar un Estado moderno en Bolivia; los sistemas clientelares, las medidas de ajuste, las intervenciones de las ONG, las relaciones con los partidos políticos en los últimos 20 años, la proliferación de nuevos medios de comunicación, la ampliación del sistema educativo, la modernización del agro, la ampliación y mejora de servicios en las áreas rurales, etc. Un imaginario valorativo, muy poco estudiado por cierto, se ha ido configurando y socializando durante los últimos años. Se definieron esquemas de intereses colectivos que implicaron importantes desafíos para las comunidades, desafíos de integración, de disolución, de desintegración territorial, de reorganización, formas de articulación social en función a determinados objetivos comunes al logro de los mismos, así como la defensa de intereses más o menos similares basada en acuerdos y normas previamente establecidas por los miembros que componen la organización (Mayntz, 1990).

La LPP y su implementación desarrollaron importantes cambios valorativos. En primer lugar no son los individuos sino las comunidades las que deben participar en la planificación y priorización de proyectos orientados al desarrollo local; las comunidades y sus líderes son los sujetos centrales en la relación con el Estado. En segundo lugar su reconocimiento legal proviene del municipio, donde se abre un registro de organizaciones territoriales de base. Este hecho significa un desconocimiento, en la práctica, de las organizaciones territoriales supracomunitarias, vale decir, federaciones de juntas vecinales, centrales sindicales, federaciones y confederaciones, etc. La legalidad de las unidades territoriales de base ya no proviene de sus organizaciones matrices sino de los registros del concejo municipal y de las prefecturas, instancias que emiten el certificado de legalidad.[5] Sin embargo, para las poblaciones rurales sobre todo, ha significado un cambio profundo en la lógica de organización y acción interna; la LPP — entre otras cosas— está produciendo nuevas formas de relacionamiento sociopolítico y de comportamiento organizacional en las unidades territoriales; las relaciones entre el gobierno municipal y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), actualmente Organizaciones Comunitarias (OC),[6] giran en torno a la dinámica del municipio.

Con la "creación" de 311 gobiernos municipales que comprenden dentro de su jurisdicción cantones, juntas vecinales, comunidades, ayllus, pueblos indígenas, capitanías y tentas, la sección de provincia adquiere una autonomía relativa como gobierno municipal respecto al gobierno central departamental (prefectura), constituyéndose en un espacio sociopolítico autónomo, donde las decisiones se toman en función a esa territorialidad (jurisdicción municipal), a sus habitantes y necesidades y son válidas sólo para ese espacio.

Se toma a la sección de provincia como la unidad territorial y poblacional para la conformación de la administración política propia: el gobierno municipal. En este sentido, el gobierno municipal no es consecuencia de una verdadera creación de unidades territoriales "nuevas" sino una readecuación de las secciones de provincia dado que éstas ya existían con anterioridad. Las unidades territoriales mínimas, las OC, son incorporadas formalmente como contrapartes sustantivas de las principales actividades del municipio. Las organizaciones comunitarias se constituyen en un factor muy importante para el funcionamiento, gobernabilidad y desarrollo de los gobiernos locales toda vez que tienen ahora como referente principal para la solución de sus problemas y necesidades al gobierno municipal. Es decir, el desarrollo interno de las secciones municipales y el mejoramiento de condiciones de calidad de vida dependen de la eficiente gestión municipal y también de la acción cooperativa y activa de las organizaciones comunitarias y vecinales.

4. El municipio es más que el hecho administrativo

El hecho municipal no se constituye en un dato estático del escenario sino en el escenario mismo en el que transcurren todos los hechos. En este sentido se entiende lo que se ha dicho con frecuencia y que es cierto en varios niveles y sentidos: la LLP en un acto fundacional en Bolivia.

El hecho municipal y el hecho participativo plantean a partir de la LPP una suerte de dualidad inseparable. La suerte de uno depende en gran

parte del otro. De todos modos el determinante es el hecho municipal, que dispone de recursos y ejecuta obras. Lo municipal y la instalación de la alcaldía que es la cabeza de toda la dinámica política a nivel del municipio está removiendo el país de un lado a otro. La constitución de agentes políticos, de actores sociopolíticos, la expansión de la política hasta el último rincón del país y su constitución como posibilidad para una masa nunca antes conocida no debe llevar a confusiones; es verdad que eso puede ser llamado ampliación de la democracia pero también hay que resaltar que ello ocurre dentro del sistema político vigente. A pesar de que se están conformando fuerzas sociales en relación con la política, con la formación de liderazgos locales y la apertura de un campo atractivo para los partidos, las posibilidades de apropiación social de lo político-partidario son mínimas. El movimiento es inverso: la apropiación de lo social por parte de lo político-partidario. No se debe olvidar cómo varios partidos nuevos han desarrollado su expansión por el lado de los liderazgos municipales y no sólo en las grandes ciudades sino también en espacios menores (F. Mayorga, 1997).

Uno de los principales cambios es el inicio de la era de lo local en Bolivia. El municipio es la piedra de toque del futuro del desarrollo local, particularmente en las áreas rurales del país donde ya se comienza a hablar con más propiedad en términos de territorio en lugar de espacio. Territorio ya hace referencia a la constitución de sociedad y a la institución política a nivel local. El municipio comienza a verse o a ser interpelado cada vez más como un agente indispensable del desarrollo, como un referente central para la constitución del territorio social, económico y político y cultural (Merino y otros, 1995).

Seis elementos empiezan a delinearse como básicos para la constitución de una territorialidad en términos sociopolíticos: a) surgimiento de voluntad local y (en muchos casos) objetivos estratégicos de desarrollo; b) importancia del flujo de información entre los niveles local, regional y nacional; c) conciencia de la necesidad de control y evaluación de los objetivos de desarrollo y de sus acciones; d) conformación de actores sociales y agentes políticos e institucionales locales; e) necesidad de constituir sistemas de financiamiento y administración de recursos para el desarrollo; y f) conciencia de la importancia de contar con mecanismos locales de coordinación y participación. Sobre el impulso de estos seis elementos, la comunidad rural puede construir una institucionalidad local en el marco de un municipio. Generalmente no coinciden las territorialidades sociales y culturales con la territorialidad del municipio, pero se trata de una línea de fuerza que probablemente impulsará ajustes en las territorialidades constituyentes, de orden comunitario, en el seno del municipio como ya parece perfilarse a través de esta investigación. En este sentido leemos el deterioro de las viejas relaciones sociopolíticas y el surgimiento de otros sistemas de valores y jerarquía en torno al municipio, a la política, a la democracia y al mercado.

Es importante saber qué está pasando con la implementación de las políticas, la modernización del Estado y en el entretanto del cambio. Permanecen vigentes viejos sistemas de valores comunales, de viejo liderazgo, que tratan de adecuar a su racionalidad las reformas del Estado, de utilizar los mecanismos de la Ley, el municipio, el POA, el CV, etc., a su sobrevivencia. Es decir, no se trata de una simple redefinición de funciones relacionadas con una nueva racionalidad técnico-instrumental, a través de las cuales se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos o las instituciones, sino que se trata del nacimiento de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder relacionados con una racionalidad normativa. El primer concepto está relacionado con la modernización y el segundo con la modernidad (Medellín, 1994).

B. Los estudios sobre el tema

Los estudios sobre las comunidades rurales —del altiplano y valles en particular— han privilegiado generalmente dos temas: el movimiento político-sindical (Condarco, 1965; Dandler, 1983; Calderón y otros, 1984; Rivera, 1983; 1986; Healy, 1989; Pacheco, 1992, entre otros) y el problema campesino ligado a cuestiones étnico-culturales y de clase en algunos casos (Albó, 1984; 1985; 1988; Albó y otros, 1981; 1989; Flores, 1987; Temple, 1989; Rasnake, 1989, entre otros). La perspectiva de la mayoría de estos estudios es el análisis del pasado. Por otro lado, se cuenta con trabajos orientados a mostrar habilidades productivas y de organización desarrolladas por esas poblaciones (Condarco, 1978; Harris, 1978; Carter y Mamani, 1982; Mamani, 1988; Romero, 1993, entre otros); y de carácter etnohistórico (Choque, 1986;

Choque y otros, 1992; Mamani, 1991, entre otros). Ninguno de ellos tuvo la oportunidad de analizar los impactos de una reforma tan impactante como la que estudiamos.

Existen trabajos sobre el tema de la modernización y aspectos referidos al proceso de democratización en el país que sirven de base para el estudio de nuevos procesos sociopolíticos que viven actualmente las provincias. Asimismo, son pertinentes trabajos como los de Blanes y Galindo (1993) que llevan a pensar en la configuración de relaciones sociopolíticas en espacios departamentales. Pero los estudios no versan sobre las secciones municipales que viven un nuevo momento histórico hoy, sólo hacen referencias generales y sin especificar situaciones concretas. Otros estudios sobre la democratización del país y su articulación con experiencias de una democracia étnica (Rivera, 1990; R. Mayorga, 1987, 1991a, 1991b; Rojas, 1994; Ticona y otros, 1995) siguen en el mismo nivel que los anteriores y se refieren a procesos observados en las áreas tradicionales del Occidente.

El trabajo de Sánchez Serrano trata sobre los cambios en las comunidades rurales del altiplano que manifiestan una aspiración muy fuerte hacia paradigmas de la vida moderna metropolitana occidental, el "progreso", y en cierta medida se refiere a un tiempo cercano pasado con relación a la LPP; habla entre otras cosas de una cierta devaluación de valores tradicionales y de la vinculación directa de los comunarios de las obras con el progreso, el cual se convierte en un valor central de la mentalidad colectiva y en el camino de la ansiada modernización (Sánchez, 1994). Este estudio está más cercano al tema dado que analiza el grado de importancia otorgado por las bases a las autoridades (municipales, originarias, sindicales, etc.) de acuerdo al rol que han desempeñado en la implementación de obras públicas. Este trabajo ejemplifica muy bien todo el proceso cercano a la implementación de la Ley, aspecto importante para deslindar su impacto específico de con respecto a los procesos en marcha antes de su promulgación.

La Ley 1551 produjo una diversidad de opiniones y debates, propositivos muchos de ellos, tanto en la clase política como en la sociedad civil (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995). En el criterio de los partidos políticos, la implementación de la LPP osciló entre un reconocimiento positivo y una visión negativa; en ese sentido hubo políticos e intelectuales que la calificaron como una "ley revolucionaria" que iba a trasformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil mediante la municipalización del territorio, así como mejorar las condiciones de vida en el área rural fundamentalmente (*Ibid.*: 5-8, 106-107, 178-181); otros en cambio, la condenaron como la "ley maldita" y vertical, destinada a desarticular las organizaciones matrices de la sociedad, y desfavorecer a algunos departamentos (*Ibid.*: 103-105, 114-115, 170-172).

Según Medina, la municipalización permite un "acercamiento" entre los organismos del Estado (gobierno municipal) y las organizaciones de la sociedad civil (mediante las OTB) buscando la participación efectiva de la ciudadanía en la gestión social del desarrollo local a través de la Planificación Participativa (1995b: 18-20). Medina entiende que se trata de estrechar relaciones entre la lógica de la democracia representativa y la lógica de la democracia participativa, no como antagónicas sino como complementarias, que posibiliten una suerte de diálogo intercultural (Medina, 1995a: 37-42; 1995c: 23-29). ¿Será esto posible? Existe una buena cantidad de interpretaciones, generalmente periodísticas y notas editoriales, sobre las luces y sombras de esta Ley y su proceso de implementación que sigue la línea reflexiva de Medina (Ticona y otros, 1995: 157-188; Yaksic, 1995; Molina, 1995; Galindo, 1995).

Mario Arrieta se refiere a la discriminación racial, étnica y señorial entre los vecinos del pueblo y los campesinos, es decir, al conflicto de intereses entre el pueblo y su entorno rural: "...es más fácil que un aymara, como Víctor Hugo Cárdenas, se siente al lado del Presidente de la República en una sesión de Gabinete, que un indígena se siente en un Concejo Municipal de pueblo. (...) el entorno rural ha sido y sigue siendo la base económica inequitativa por la cual esos núcleos urbanos han prosperado o sobrevivido" (1995: 34). De manera simplista muchas veces se presenta el hecho, se le atribuye un significado, sin pensar en el proceso que este hecho puede desatar, sus posibles desenlaces y lo que puede ocultar. Existen afirmaciones contundentes sobre hechos que pueden significar cosas muy diferentes a las explícitas. Este hecho político del ex-vicepresidente pudo acarrear consecuencias políticas adversas en las comunidades.

Otros trabajos recientes producto de discusión en seminarios y talleres muestran de manera general y en términos de ensayo las posibilidades de participación ciudadana en el desarrollo local, como la construcción de una democracia con mayor participación social en un escenario político descentralizado, así como las dificultades con que tropieza el proceso de implementación de la Ley, identificando errores y aciertos, en los municipios concretos (SNPP, 1996; Rojas, 1996).

En otros casos, sobre la base de datos de encuesta orientadas a recabar información concernientes a la opinión pública respecto a las reformas políticas, se hace un intento de aproximación a los cambios de cultura política que se estarían produciendo en la sociedad boliviana en términos, sobre todo, de ver positivamente las reformas de descentralización y modernización (Cf. Rojas y Verdesoto, 1997; Rojas, 1997). Desde la perspectiva de las elecciones municipales dentro del nuevo contexto de la LPP, se estudia la relación entre los partidos y la nueva situación política que viven las provincias, relación que posibilita la conformación del poder político municipal sobre la base de los resultados electorales (1995) para las alcaldías (Calla y Calla, 1996). Asimismo, se analizan los aspectos que tienen que ver con los grados de representatividad política que se estaría logrando en los municipios dentro el contexto de las reformas; es decir, cómo la aplicación de la Ley produjo espacios de acción política local y una suerte de emergencia de líderes locales y la constitución de nuevas estrategias político partidarias para acceder o mantenerse en el ejercicio del poder municipal (F. Mayorga, 1997: 283-312; Rojas y Zuazo, 1996). Por su parte, Esteban Ticona y Xavier Albó (1997: 279-312), hacen una reflexión muy puntual sobre los cambios y reacomodos en las estrategias de lucha por el control del poder comunal dentro de las organizaciones comunitarias a lo largo de su historia; ahora, con la llegada de la LPP, las organizaciones tienen otro desafío para impulsar su identidad comunal, adaptando lo municipal a sus intereses y valores sociopolíticos "ancestrales", producto de la imbricación entre lo nuevo y lo viejo, el reto es no ser absorbido por el poder municipal sino mantener la identidad de siempre, incorporando lo municipal.

De reciente aparición merecen mencionarse las reflexiones importantes de Galindo (1998) en las que se da cuenta del proceso mismo de la elaboración e implementación de la Ley poniendo el énfasis en sus logros y deficiencias en la perspectiva del conjunto de las reformas del Estado. Este trabajo se pregunta por los niveles de implementación de la Ley. En el mismo sentido resaltan los ejercicios de evaluación presentados por el viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, en los que se hace una revisión de los logros en torno a una serie de indicadores elegidos por los propios implementadores de la Ley (1998). Comentando varias lecturas, René Mayorga hace una síntesis de la relación entre la LPP y la LDA en la perspectiva de un régimen administrativo coherente donde se produzcan las correlaciones adecuadas para una gestión territorial del Estado (Mayorga, 1998).

Sobre estos aportes se delimitó el objeto de la investigación que versa sobre la configuración de las relaciones sociopolíticas que se van estableciendo entre los diferentes agentes sociales y políticos en tres secciones municipales del altiplano de La Paz (Achacachi, Pucarani y Viacha). Se trata de una visión de los impactos desde dentro de las mismas comunidades. Se trata de "mirar" desde la perspectiva de los nuevos actores sociales que parecen constituirse y que orientan en una determinada dirección el desarrollo y el poder local según las diferentes opciones posibles y viables (Zemelman, 1989).

---

[1] Nos referimos aquí especialmente a la Reforma de la Constitución Política del Estado, a la Ley de la Participación Popular y a la Ley de Descentralización Administrativa.

[2] Entre comillas porque no eran propiamente actores, su presencia se daba a un nivel muy local, aislado y puntual. Son actores (¿emergentes?), pero en todo caso de una estatura y carácter totalmente diferentes del antiguo régimen que aún no quiere morir, como no quiere morir el Estado de bienestar.

[3] Se llegó a esta situación también gracias a los partidos en el gobierno de turno, quienes encontraron en estos fondos los mecanismos para mantener y alimentar la clientela social y política en tiempos de elecciones.

[4] No ha sido muy discutido en Bolivia el concepto de lo local, se lo ha identificado rápidamente con el municipio rural, con la idílica comunidad originaria. El problema es que se tiende a considerarlo como un espacio cerrado y no como territorio social y políticamente constituido en relación con ámbitos mayores, regional o nacional.

[5] La LPP, en su afán de "reconocer legalmente a las organizaciones territoriales de base" generó, más bien, una confusión en ellas y en sus relaciones con el Estado al darles un carácter de organizaciones adscritas al municipio. Esta situa-

ción generó un fuerte rechazo por parte de algunas instituciones sindicales agrarias. El nombre genérico de OTB fue rechazado en razón a que con ello se estaba anulando el sistema sindical, creando confusión sobre su carácter de organización sindical.

[6] Al principio, la Ley 1551 denominó como OTB a los sujetos de la LPP que comprendía a todas las organizaciones sociales reconocidas, como las juntas vecinales, los sindicatos y el sistema de autoridades originarias o indígenas; pero por la protesta de la CSUTCB en el sentido de que confundía a las organizaciones naturales de las comunidades rurales, se modificó la Ley en ese punto y se optó por Organizaciones Comunitarias (OC).

II

METODOLOGÍA

A. Estrategia metodológica

1. La estrategia de análisis

La perspectiva de análisis de la investigación se basó en una doble visión de los impactos de la LPP: la de los cambios positivos o negativos tal como los perciben los comunarios y sus autoridades, con la visión del observador y el análisis de los impactos objetivos en las instituciones, en las condiciones de vida de las comunidades y en sus sistemas de relaciones internas y externas. Esta doble observación permitió construir un observatorio de los impactos: los institucionales, culturales, en los valores de las comunidades, junto con aquellos otros que reflejan el nivel de aceptación y compromiso de las comunidades con la LPP, su legitimidad ante las comunidades. Las comunidades pueden buscar en la ley aspectos que les llevarán a profundos cambios en las bases que las sustentan hasta hoy.

Pregunta general:

¿Cuáles son los cambios sociopolíticos que genera la implementación de la LPP en las relaciones tradicionales en las comunidades que ahora se vinculan con el gobierno municipal y qué cambios se van dando en las relaciones organizacionales de vecinos, comunidades y/o sindicatos?

Preguntas específicas

1) Entre las autoridades de OC y sus respectivas bases

Lo municipal, al introducir una nueva relación con el Estado, ¿tornará obsoletas las relaciones tradicionales entre las autoridades y los comunarios? ¿Se debilitarán los sistemas socioculturales de las comunidades tradicionales?

2) Entre OC de la misma sección

¿En qué medida se mantiene aún la organización tradicional supracomunal cuando muchas necesidades se comienzan a resolver por la vía del municipio y sus formas de participación? ¿Cuál será el futuro de dichas instituciones supracomunitarias, allí donde existían?

3) Entre gobierno municipal y las OC

La ley, por su origen centrífugo, ha establecido relaciones en varios terrenos; lo que no se sabe es el curso que tomará dicha relación. ¿Se tornará en un conflicto de ingobernabilidad? ¿Será una relación que resuelva verdaderamente los problemas de participación sociopolítica en el municipio?

Taller de discusión sobre la Ley

4) Entre el gobierno municipal y los ciudadanos

Lo municipal, allí donde existió, desarrolló una serie de relaciones de poder entre los vecinos y el municipio, entre los vecinos y los residentes, entre vecinos y residentes frente a los campesinos. ¿Cuál será la nueva configuración entre estos distintos estamentos y el municipio? Entendemos aquí el municipio como globalidad y no sólo el gobierno municipal (ejecutivo y legislativo).

2. Objetivos

En primer lugar la investigación establece la situación y modificación de las relaciones en cuatro niveles: la comunidad y sus bases, las comunidades entre ellas, la comunidad (OC) con el municipio y el municipio con los ciudadanos. Estas modificaciones se constituyen en las variables dependientes a ser explicadas. En segundo lugar se establecen las causas de las modificaciones de las relaciones a partir de seis variables consideradas independientes.

Para captar estas incidencias externas se seleccionaron tres situaciones reales con propósitos de análisis comparativo, sobre la base de los siguientes criterios diferenciadores: a) preponderantemente modernizadas en torno a nucleamientos urbanos, b) tradicionales y rurales con una estructura preponderante de autoridades originarias y c) intermedias, ni tan rurales ni tan urbanizadas, con sindicatos agrarios.

Para el análisis se eligieron tres secciones de provincia en las cuales se podría encontrar con cierta preponderancia algunas de las situaciones mencionadas.[1] Así fueron elegidas, previos convenios con los alcaldes y consultas con autoridades locales originarias, sindicales y otras personalidades importantes, la sección de Achacachi de la provincia Omasuyos, la sección Pucarani de la provincia Los Andes y la sección Viacha de la provincia Ingavi. Las dos primeras están muy ligadas a la vida lacustre y la última participa del espacio tradicional que relaciona al río Desaguadero con la ciudad de Viacha.

En Achacachi, como se verá, se encuentran cuatro situaciones perfectamente diseñadas: comunidades originarias, sindicatos agrarios y comunidades urbanas, así como comunidades modernas relacionadas con el turismo y la vida lacustre moderna. En el caso de Pucarani se encuentran fundamentalmente sindicatos agrarios y comunidades urbanas junto a comunidades originarias en proceso de modernización por su cercanía a El Alto. Finalmente, Viacha tiene las tres situaciones: los sectores de los Machaqas (Jesús, Andrés y Parcial Arriba) son comunidades regidas por autoridades originarias, las comunidades campesinas cercanas a Viacha y las juntas vecinales de Viacha.

Taller de discusión sobre la Ley

3. Hipótesis

Hipótesis central

La implementación de la LPP está generando nuevas relaciones sociopolíticas de características jerárquicas y conflictivas entre los diferentes agentes políticos y sociales, los que pretenden controlar y orientar a su favor la gestión municipal (ejecución de las diversas obras públicas, sobre todo), basándose en muchos casos en prácticas tradicionales de discriminación étnico-señorial del "vecino" respecto a los campesinos.

Hipótesis específicas de trabajo:

1) Los miembros de base manifiestan simultáneamente una actitud de incredulidad y de esperanza con respecto a su propia organización dado que el acceso a los servicios básicos genera nuevas formas de estratificación y pone en peligro antiguos sistemas de equidad interna.
2) Se debilitan los vínculos de solidaridad entre las OC fundamentalmente por actitudes de egoísmo y recelo, debido a que cada una de ellas intenta lograr mayor provecho para su territorio introduciendo sus proyectos en el PAO y mejorando sus relaciones con los partidos políticos.

3) Las formas de relación entre el gobierno municipal y las OC se establecen en términos de subordinación de las segundas con respecto al primero, pero también de conflicto que afecta la identidad de las organizaciones tradicionales.
4) Los ciudadanos manifiestan de forma más conflictiva sus exigencias frente al gobierno municipal al enfrentarse de forma diferente campesinos y vecinos por el control del municipio con la mediación de sus OC.

B. Unidades y matriz de análisis

La observación se dirigió a las comunidades, lo que implica una valoración dado que no se las observa en función del sistema democrático, como muchos análisis actuales, sino en función de ellas mismas para focalizar los impactos de la LPP. Después se podrá focalizar las observaciones sobre las posibles consecuencias de la Ley en el sistema democrático y el gobierno municipal. Por esta razón se han definido como unidades de análisis a las comunidades en contextos municipales concretos y diversos que permitan analizar algunos valores externos que inciden en la relación. Se tomó como unidad de contexto la sección de provincia, haciendo recortes en ella en función de captar mejor las relaciones arriba mencionadas. Por ejemplo, se focalizó a Jesús de Machaqa en Viacha tomando como escenario de referencia ese distrito municipal dentro de la sección, por ser una unidad espacial socialmente homogénea.

1. Matriz de análisis

El análisis se realizó de acuerdo a la estructura del cuadro siguiente en el que se definen algunos de los indicadores usados en la medición de las variables. El cuadro permite también analizar las relaciones internas de cada grupo de variables o las posibles dependencias entre las variables independientes. La matriz permite ubicar las incidencias entre variables, y dirección e intensidad y anotar la existencia de relaciones (Ver *Cuadro 1*).

Este procedimiento analítico se ha seguido en cada estudio de caso, comparando cada uno de ellos con situaciones similares y analizando similitudes y diferencias en relación con las variables externas. El mismo cuadro sirvió para identificar las conclusiones finales a nivel global.

2. Campos de análisis

1. La elaboración del Plan Operativo Anual

La elaboración del POA ha implicado, en los casos de mayor participación, la movilización de las comunidades poniendo a prueba su capacidad de lograr acuerdos entre ellas, con otras comunidades y de intereses locales frente al municipio. Allí se pusieron de manifiesto las diferencias locales, se pudo medir el liderazgo o protagonismo del alcalde o de otro líder político y se notó la presencia de programas o proyectos de ONG. También se puso de manifiesto la idiosincrasia y cultura de la población.

2. La gestión municipal

La gestión buena o mala, sobre todo desde la percepción de la población, pone de manifiesto las relaciones entre la alcaldía y las comunidades y entre comunidades en competencia por las obras. Con motivo de la gestión se agrandan o achican las brechas entre comunidades, entre comunidades y pueblos, etc. La gestión puede ser un punto de observación para identificar las tendencias de dominio de lo municipal frente a lo comunitario.

3. El funcionamiento del Comité de Vigilancia (CV)

La constitución del CV y su funcionamiento es un indicador muy importante de las formas de protagonismo del alcalde y de los impactos de la Ley en las comunidades. Puede ser también un indicador del nivel de cohesión o de debilitamiento de las relaciones entre comunidades. Finalmente puede ser un indicador del nivel de estatización de las organizaciones de la sociedad y de los niveles de corrupción que se introducen como efecto no buscado.

Las siguientes son variables externas a la implementación de la LPP. Son externas y contextuales porque no están presentes necesariamente en todos los lugares; son formas particulares de cada sitio.

4. La influencia de los partidos políticos

La influencia de los partidos políticos y la configuración de los mismos en el gobierno municipal puede ser un elemento que distorsiona los objetivos de la Ley y la forma de funcionamiento del ejecutivo o el legislativo y las relaciones entre éstos.

Cuadro 1
Cuadro lógico de la investigación

Variables independientes	Variables que explican los resultados de la implementación de la LPP					
Variables dependientes y sus dimensiones	**(1) Elaboración del Plan Anual Operativo**	**(2) Gestión municipal de los dos últimos años**	**(3) Funcionamiento del Comité de Vigilancia**	**(4) Relación con los partidos políticos**	**(5) Conflictos entre las bases**	**(6) Programas de fortalecimiento municipal**
(1) Relaciones entre las OTB y el gobierno municipal: - Calificaciones positivas y negativas de la participación de las OTB en el GM. - Participación real en materia de control. - Aspectos positivos y negativos para la legitimidad de las OTB con motivo del GM. **(2) Relaciones entre las autoridades de las OTB y sus bases:** - Cambios en la legitimidad y vigencia de los sindicatos y comunidades percibidos en las bases a raíz de sus relaciones con el municipio. - Las OTB están más activas y desempeñan más frecuentemente su papel de mediación fuera de la comunidad o por el contrario no. - Cambios observables a nivel sociocultural en las bases en relación con sus autoridades y a las normas internas. **(3) GM - ciudadanos:** - Legitimidad del municipio en función de la participación en la votación. - Niveles de conciencia en la votación y conocimiento de los programas. - Expectativas de los ciudadanos respecto de la capacidad del municipio para resolver sus problemas básicos. **(4) Relaciones entre OTB:** - Las OTB se organizan para enfrentar los procesos de participación y de control de las actividades municipales. - Las asociaciones de OTB se disuelven o se fortalecen. - Campos en que se abren las posibilidades de cooperación entre las OTB.	- Aspectos del enfoque de la planificación participativa. - La práctica misma de elaboración de Plan. - Aspectos relacionados con la priorización de los proyectos. - Aspectos de orden técnico relacionados con la planificación. - Otros aspectos que tienen incidencia en las variables dependientes.	- Coberturas de los servicios municipales. - Calidad de los servicios municipales. - Se aumentó la diferenciación social. - Otros aspectos relacionados con la capacidad de ejecución del plan y de proyectos específicos.	- Incidencias en la constitución del Comité de Vigilancia. - Funcionamiento del Comité de Vigilancia. - Relaciones con los partidos políticos con motivo del CV.	- Relaciones con los partidos para las elecciones municipales. - Relaciones con los partidos con motivo de los cargos municipales. - Aspectos políticos relacionados a formas de representatividad social.	- Conflictos entre vecinos o comunarios. - Conflictos entre vecinos y/o comunarios con los residentes. - Otros conflictos locales con motivo de temas del desarrollo local. - Conflictos de orden sociocultural.	- Incidencias de los programas de fortalecimiento comunitario y/o municipal: FIS, FNDR, Subsecretaría de Desarrollo Rural, etc.

5. Los conflictos entre las OC y las bases

Los conflictos son muy diferentes en cada lugar: entre vecinos y campesinos, entre campesinos, entre residentes en La Paz y líderes locales, entre vecinos urbanos. Estos conflictos alteran las variables dependientes e independientes, afectan las formas de implementación de la LPP, la constitución y funcionamiento del CV y el proceso de planificación.

6. Los programas de fortalecimiento municipal

La presencia de programas específicos de fortalecimiento institucional, de capacitación y otros de apoyo a las organizaciones territoriales o a los municipios definieron los resultados. En algunos casos son la causa central de las formas participativas adoptadas, del mejor conocimiento de la Ley y del papel cumplido por el Comité de Vigilancia. En otros casos han cumplido similar papel las ONG o las parroquias que coadyuvaron a la aplicación de la Ley en beneficio de las OC.

---

[1] Inicialmente se había pensado en elegir dos secciones de provincia para cada situación básica. Analizado el terreno se vio que era muy difícil, en el marco temporal y de recursos del proyecto, cubrir seis secciones. En función de ello y respetando los objetivos del proyecto se eligieron sólo tres. Las secciones sobre las cuales se hicieron averiguaciones iniciales fueron las siguientes. 1) situaciones en la que lo moderno y urbano prevalece sobre lo comunal sindical: Copacabana en la provincia Manco Kapac, Achacachi en la provincia Omasuyos y Patacamaya en la provincia Aroma. 2) Situación en la que las autoridades originarias son más fuertes que las estructuras sindicales: Umala en la provincia Aroma, Jesús de Machaqa de la sección Viacha en la provincia Ingavi y Curva en la provincia Bautista Saavedra. 3) Comunidades en que las autoridades sindicales predominan sobre las originarias y comunales tradicionales: Luribay en la provincia Loayza, Caquiaviri en la provincia Pacajes, Puerto Pérez en la provincia Los Andes y Collana en la provincia Aroma.

Segunda Parte

La Participación Popular en las provincias

En esta parte se analizan los aspectos de las características de las poblaciones estudiadas que tienen importancia a la hora de las reformas sociales. Se analizan también las condiciones de la implementación de la Ley de Participación Popular.

I

El escenario rural y los municipios

La historia y las características sociales diferenciadas de las poblaciones del altiplano han incidido en la aplicación de la LPP.
Contextos y sectores diferenciados en el pasado renacen con mayor fuerza con la implementación de LPP: los habitantes de un sector se sienten "abandonados" por el gobierno municipal de la capital de sección; se beneficia más a los vecinos que a los campesinos. Aquellos concentran las obras y tienen mayor capacidad para ejercer control.

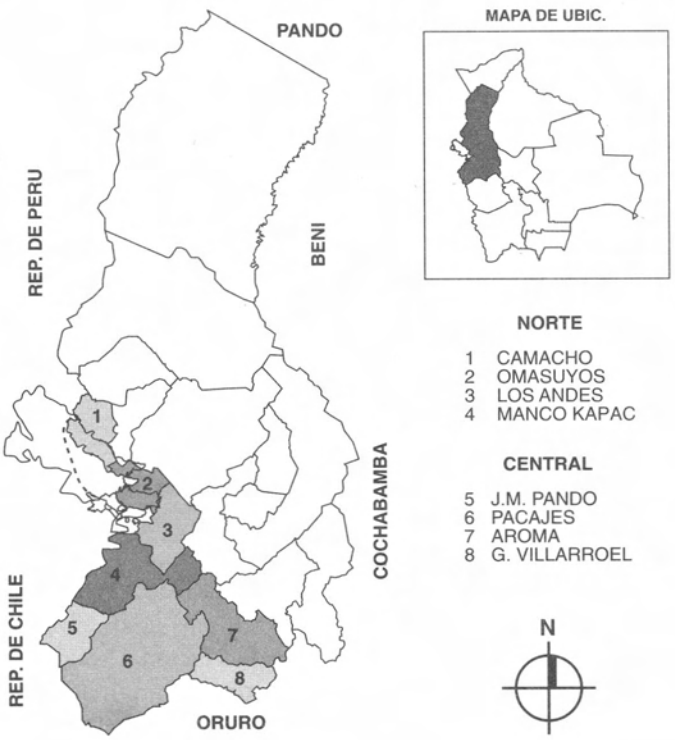
El departamento de La Paz (*Mapa 1*) comprende una sección del altiplano que se extiende por la parte central-occidental de Bolivia, entre las cordilleras oriental y occidental (*Mapa 2*). Esta zona fue parte importante del escenario ocupado por las poblaciones prehispánicas, sobre todo, aymaras y quechuas (Paz, 1992: 21-48). Durante la Colonia, este espacio fue repartido en haciendas que se mantuvieron durante la República. La producción agrícola en el período colonial se organizaba en función de los centros mineros (Potosí y Oruro) y centros urbanos (La Paz y Chuquisaca) (Sempat Assadourian y otros, 1980; Mitre, 1981; 1986, entre otros); sin embargo, las sociedades andinas mantuvieron en su seno sus tradiciones culturales y sociopolíticas de organización que persisten hasta el presente, con modificaciones muy notorias obviamente, como las prácticas religiosas y rituales, danzas, autoridades tradicionales, etc. (Albó y otros, 1989: 43-82).

Después de la fundación de la República (1825), las comunidades originarias del altiplano sufrieron una infinidad de agresiones de parte de las haciendas que expandían sus tierras (Rivera, 1978). La expansión se aceleró con la promulgación de la Ley de Exvinculación (1874) que se ejecutó mediante las revisitas (1881); esto dio lugar a la resistencia y rebelión de los indígenas para defender sus tierras e intentar recuperar sus propiedades usurpadas (Condarco, 1965; Rivera, 1986). Uno de los levantamientos indígenas más importantes, a fines del siglo XIX, fue el de Zárate Willka que jugó un papel fundamental en la Guerra Federal (1899) entre los Conservadores encabezados por Severo Fernández Alonso y los liberales comandado por José Manuel Pando. La guerra terminó con la victoria de Pando gracias al apoyo de las fuerzas del "temible" Willka (Condarco, 1965; Mamani, 1991). Entre 1910 y 1930 se dieron movilizaciones esporádicas, por ejemplo el sector Machaqa en 1921 (Rivera, 1986: 36-52).

Otro acontecimiento importante que afectó profundamente a las poblaciones rurales del altiplano fue la Guerra del Chaco (1932-1935) que gestó una suerte de conciencia nacional en los bolivianos (Zavaleta, 1967), hecho que terminó produciendo, en parte, la Revolución Nacional del 9 de abril 1952. Como consecuencia de la Revolución se implementaron reformas estructurales: la Nacionalización de las Minas, la Reforma Agraria, la Reforma Educativa y el Voto Universal (Rivera, 1983) que intentaron modernizar al país desde el Estado para constituir un Estado Nacional sólido, capaz de lograr la tan deseada industrialización considerada la base del desarrollo económico y social.

Mapa 1
República de Bolivia

Mapa 2
Zonas altiplánicas de La Paz



Como resultado de esta evolución política y social, empezó el desplazamiento de las problaciones rurales del campo a las ciudades, con efectos posteriores en las comunidades rurales que fueron internalizando paulatinamente el modelo de desarrollo urbano-occidental. Así, el área rural se fue urbanizando en muchos aspectos. Este proceso fue acelerado, a su vez, por la ramificación de carreteras provinciales y vecinales que facilitó la comunicación entre las áreas rural y urbana, así como el establecimiento de una gran cantidad de ferias semanales y anuales, mercados que además de ser lugares de intercambio de mercancías se constituyeron en espacios de intercambio sociocultural y de intersubjetivación social. Por otra parte, los eventos socioculturales, como las fiestas folclóricas y sociales, también jugaron un papel fundamental en el intercambio entre el campo y las ciudades (Sandoval, 1978; Albó y otros, 1981).

Las poblaciones lacustres del altiplano han desarrollado en los últimos años lazos económicos y culturales con los centros urbanos de El Alto y La Paz. Los nucleamientos poblaciones, las ferias y los eventos socioculturales fueron convirtiéndose cada vez más en centros de articulación socioeconómica y cultural. Así, en torno a nucleamientos urbanos de ubicación estratégica se constituyeron las nuevas secciones y cantones, muchos de los cuales quedaron en trámite. La LPP ha profundizado este proceso de seccionalización que emerge desde el seno de las organizaciones vecinales y comunales.

Las poblaciones del altiplano paceño están actualmente en un proceso acelerado de modernización según el modelo urbano-occidental manifestando una fuerte tendencia al nucleamiento urbano. Se observa una preocupación colectiva por contar con los servicios básicos y equipamiento (agua potable, electrificación, alcantarillado, centros educativos, centros médicos, campos deportivos y espacios de recreación y social) (Sánchez, 1994). Donde existen nucleamientos urbanos más o menos extensos, existen en alguna medida servicios básicos e infraestructura de equipamiento. El acceso a los servicios y equipamiento está dando lugar a la concentración de la población dispersa en torno a esas pequeñas ciudades. Se observa una fuerte migración, sobre todo de gente joven hacia los principales ciudades. Esto no significa que los pobladores de las grandes ciudades tengan las mismas oportunidades de acceso a los servicios existentes, pues las comunidades urbanas más pobres se encuentran en situaciones muy precarias. En las grandes ciudades la diferenciación social es la más alta. Este fenómeno, aunque en menor dimensión, afecta a zonas alejadas de las áreas rurales.

En el altiplano de La Paz se ha profundizado la configuración de espacios sociales "integrados" y espacios sociales "marginados" al mejoramiento de nivel de vida. En una misma sección de provincia —que ahora es gobierno municipal— o cantón puede generarse esta diferenciación social; las comunidades que se encuentran cerca a la capital de sección o de cantón tienen mayores posibilidades de integrarse al centro urbano y gozar de sus beneficios, mientras que las comunidades alejadas están cada vez más marginadas. En esta categoría se encuentran incluso capitales de cantones con respecto a la capital de sección, a pesar de que la LPP determina que la jurisdicción del gobierno municipal abarca tanto el espacio urbano como rural.

A. Aspectos históricos y geográficos

Las características históricas y geográficas de las tres secciones municipales estudiadas son similares en muchos aspectos; por esta razón se enfatizan más bien sus aspectos particulares.

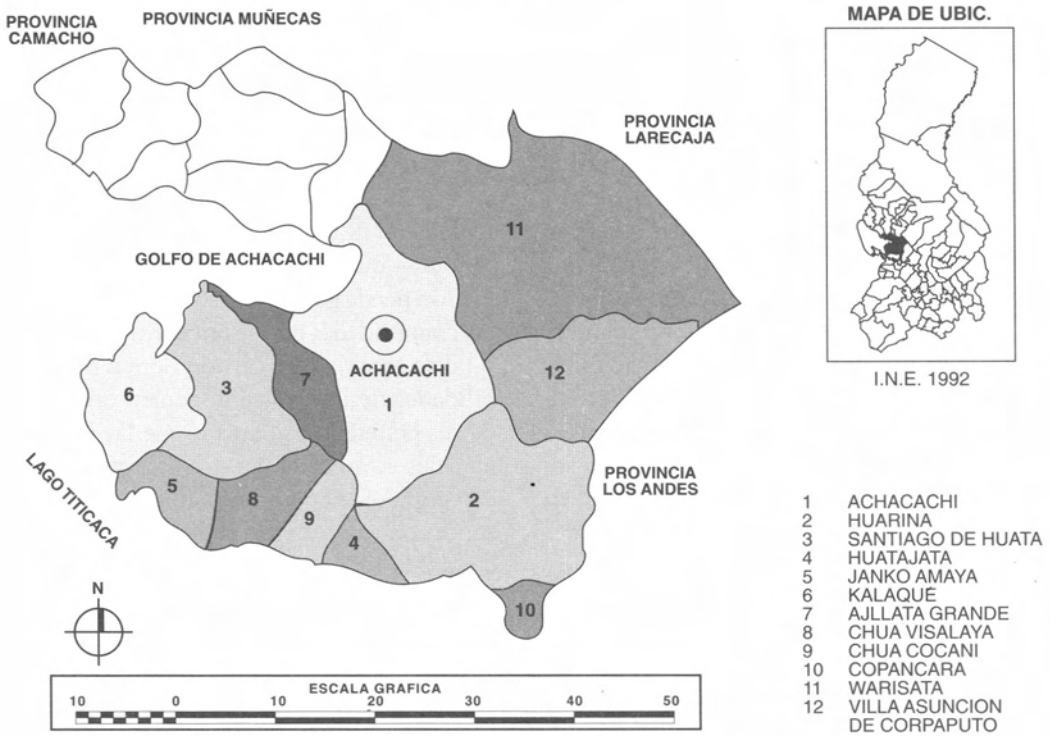
ACHACACHI

Achacachi se encuentra a 96 km al noroeste de la ciudad de La Paz, en las riveras del lago Titicaca (Mapa 3). Al norte y este limita con la provincia Larecaja, al sur y al oeste con el lago Titicaca, al noreste con el municipio de Ancoraimes. La población es de origen aymara y alcanza a un total de 60.050, con Achacachi como población mayor que corresponde al 8.99%. El Municipio está en la red fundamental de vinculación al norte de La Paz y es un paso obligatorio hacia las poblaciones lacustres del norte, lo que le dota de un gran espacio de mercado local. La principal actividad es la agricultura. También resalta la pesca y el turismo.

(Atlas estadístico de Municipios, La Paz, INE/MDSP/COSUDE, 1999)

Al igual que los demás ayllus del altiplano, las comunidades originarias de Omasuyos, y por tanto de Achacachi,[1] sufrieron la usurpación de sus tierras desde la Colonia: "Sobre todo desde Achacachi hacia el Sur, la región sufre ya desde el siglo XVII una invasión de haciendas en forma creciente hasta la víspera de la Reforma Agraria..." (Albó, 1979: 10). Según este autor, con la incursión de las haciendas en Omasuyos, las co-

Mapa 3
Provincia Omasuyos



munidades originarias perdieron el control diversificado del espacio[2] y la solidaridad social en la organización del mismo; los patrones "atomizaron" esa territorialidad continua en dominios socio-espaciales de tipo feudal. Esto generó que las comunidades que quedaron bajo el control de las haciendas ya no tuvieran acceso regular a otras regiones ecológicas; incluso las comunidades originarias que no se sometieron a las haciendas perdieron esta posibilidad porque las haciendas ocuparon las mejores tierras. Como consecuencia de la constante agresión y expansión de las haciendas a expensas de las tierras comunitarias, se produjeron continuos conflictos que se acentuaron durante la República (Murra, 1975 y Huanca, 1984).

Hasta la Reforma Agraria (Dándler, 1984)[3] la mayoría de las comunidades originarias había sido convertida en hacienda, sólo un 10 por ciento logró resistir la agresión y "salvar" sus formas propias de organización política y social. Sólo después de la revolución de 1952 Achacachi adquirió importancia como centro de movilizaciones campesinas. Si en Cochabamba fueron Ucureña y Cliza la cabeza de las luchas campesinas contra las haciendas (Dándler, 1983),[4] en La Paz fue Achacachi. Antes de la Revolución, entre 1910 y 1930, Jesús de Machaqa, aunque también Caquiaviri de Pacajes y Aroma, iniciaba las rebeliones campesinas. Entre las rebeliones se destacan la de 1910 de Caquiaviri y la de 1921 en Jesús de Machaqa (Rivera, 1979; 1986; Choque y Ticona, 1996).

El que Achacachi haya aglutinado y orientado las movilizaciones campesinas del sector de Omasuyos se vio favorecido por su ubicación estratégica, puesto que es el centro de contacto entre las comunidades del sector y las provincias que quedan al norte. En las revueltas campesinas de Achacachi participaban las provincias de Larecaja, Muñecas y Camacho.

Durante la República, el proceso socioeconómico y sociopolítico de Achacachi se desenvolvió dentro de una polaridad entre fuerzas sociales en constante pugna: las comunidades originarias y las haciendas. A fines del siglo XIX y principios del XX, la expansión de las haciendas creció como efecto de la implementación de la Ley de Exvinculación y su mecanismo de las revisitas,[5] con lo que los pocos ayllus que existían

fueron convertidos en haciendas. 48 haciendas se apropiaron del el 90 por ciento de las tierras del sector y el 10 por ciento restante quedó en poder de seis comunidades originarias (Albo, 1979: 16-19).

Otro aspecto importante, el conflicto horizontal entre las haciendas, dio lugar a una serie de enfrentamientos violentos entre colonos; cada propietario de hacienda movilizaba a sus colonos para pelear con otro propietario para defender o expandir su territorio; estas luchas terminaban con heridos y muertos: "En Achacachi (...) el conflicto tomó el rasgo de patrones contra patrones, debido sin duda a que el líder repúblicano, Saavedra, era patrón local. En esta época hubo violencias que llevaron a la muerte de varios vecinos prominentes, como un Vilela (en 1920) o un Imaña (en 1926)." (*Ibid.*: 25). No se puede concluir que estos enfrentamientos hayan sido motivados sólo por los patrones dado que los diferentes ayllus y/o comunidades de Los Andes contenían y contienen en su seno conflictos latentes que se manifiestan en determinadas circunstancias, como la *ch'ajwa* entre los ayllus de Laymis y Jucumanis en el Norte de Potosí (Platt, 1987; Rivera, 1990). Estas contiendas son motivadas principalmente por cuestiones de linderos entre ayllus y/o comunidades pendientes desde épocas remotas y que persistieron hasta después de la revolución de 1952.[6]

En la lucha por las reivindicaciones sociales se destaca la conformación de la primera Escuela-Ayllu de Warisata (Choque, 1992), gracias a la iniciativa fundamental del profesor Elizardo Pérez apoyada por algunos dirigentes como Avelino Siñani: "Es interesante al respecto la presencia de la familia Siñani. El principal colaborador indígena de Elizardo Pérez fue Avelino Siñani. Se trata precisamente del hermano de otro Julián Siñani, también de Warisata, quien inició una serie de gestiones y movimientos con características mesiánicas pocos años antes." (*Ibid.*: 20). En todo caso, las ideas iniciales de la escuela relacionadas con el contexto de los educandos en contraposición de la educación teórica descontextualizada llegaron de manera exógena a las comunidades y no fue una inquietud nacida en el seno de las comunidades.

Después de la Revolución Nacional de 1952 en el sector de Achacachi se dio una "tímida" conformación de organizaciones sindicales: "El primer sindicato de campesinos registrado en la región es el de Umacha, fundado según el Libro de Actas en noviembre de 1952 (...). Al mes siguiente, el 11 de diciembre de 1952, se funda el de Belén que agrupa a otras 9 haciendas" (*Idib.*: 39).

El movimiento de organización de sindicatos pronto se convirtió en una especie de "asalto" del poder regional de Achacachi por parte de los campesinos y obreros[7] que tomaron bajo su responsabilidad prácticamente todos los cargos públicos de la provincia de Omasuyos. Este movimiento terminó en una especie de dictadura de los dirigentes campesinos. Primero fue Luciano Quispe (el Kapiri), entre 1952 y 1955; luego Paulino Quispe de la comunidad de Belén (alias el Wila Saco) y Toribio Salas (zapatero del pueblo de Achacachi) los que gobernaron y controlaron la región de Achacachi a su mejor parecer entre 1955 y 1963. Posteriormente asumió el poder Felipe Flores de la región de Huarina con el apoyo del gobierno central entre 1963 y 1964 y Pancho Viscarra en 1964 con una relación muy conflictiva con la región. Después de la derrota de Paz Estenssoro por el golpe militar de René Barrientos (1964), el sindicato campesino de Achacachi se volvió dócil como efecto de la aplicación del llamado Pacto Militar Campesino, mecanismo que duró hasta 1978, año de la reapertura democrática.

Achacachi se desenvolvió desde tiempos muy antiguos dentro de una relación sociopolítica muy conflictiva entre los diferentes sectores (Achacachi y Warisata fundamentalmente), entre comunidades e incluso entre grupos de la misma comunidad. Antes de la Reforma Agraria se daban enfrentamientos entre comunidades o entre haciendas que terminaban con muertos y heridos, como en el caso de las haciendas de Murumamani y Walata Grande. Después de la Reforma, las contiendas se dieron entre "oficialistas" que apoyaban a Paz Estenssoro mediante el mecanismo de prebendas y los "antioficialistas" o inconformistas que se sentían excluidos de los espacios del poder regional.

Geográficamente, la jurisdicción territorial del gobierno municipal de Achacachi se caracteriza por la presencia de cuatro sectores bien diferenciados por sus rasgos físico-naturales. **Físicamente** se distinguen los siguientes cuatro sectores o "regiones": a) sector **Achacachi**, que comprende las comunidades aledañas y cercanas a la ciudad de Achacachi, la planicie que se extiende

desde el límite con el cantón Huarina y Warisata hasta las orillas del lago Mayor del Titicaca y parte del cantón Ajllata Grande; b) sector **Illampu** o **antigua rinconada** que constituyen las comunidades de la pendiente aledaña al nevado de Illampu, los cantones de Warisata, Franz Tamayo y Villa Asunción de Corpaputo, con la salvedad de que los vecinos de Warisata se sienten más de Achacachi que del sector Illampu; c) sector **Santiago de Huata- Kalaque** que comprende a las comunidades que están en las serranías pedregosas que bordean el lago Mayor, característica a la que debe su nombre (pura piedra); y d) sector **Lago**, conformado por cantones y comunidades que se hallan a orillas del lago Menor: Huarina, Huatajata, Soncachi, Chua Cocani, Chua Visalaya y Janko Amaya. Esta diferenciación geográfica, parece haber configurado también sociedades locales diferenciadas y articuladas en torno a determinados "recursos" socioeconómicos, sociopolíticos y/o socioculturales. Así, cada sector desarrolló una dinámica propia sobre la base de su ubicación estratégica: capacidad de aprovechamiento de recursos naturales disponibles en el sector.

El sector de **Achacachi** que comprende a las comunidades de este cantón y de Ajllata Grande está más articulado a la ciudad de Achacachi (capital de la provincia Omasuyos) que es el centro de abastecimiento de mercaderías para toda la región de influencia de Omasuyos (provincias Larecaja, Muñecas, Camacho, Saavedra y Franz Tamayo) y centro de administración política y jurídica de la provincia y del gobierno municipal.

El sector **Warisata-Illampu,** el más conflictivo, aglutina a las comunidades de los cantones Warisata y Franz Tamayo. Al parecer es el rasgo conflictivo el que articula e identifica al sector caracterizado, desde tiempos muy antiguos, por constantes enfrentamientos intercomunitarios (cuando aún eran comunidades originarias), entre patrones (cuando fueron invadidas por las haciendas) y posteriormente a la Revolución de 1952 entre tendencias político partidarias (pazestenssoristas vs. barrientistas; silistas vs. peredistas). Otro elemento de identificación es la Normal de Warisata, que le otorga una cierta importancia y distinción. Warisata se constituye en un símbolo histórico de la lucha por la educación y liberación de los pueblos rurales de Bolivia. Allí se forma una buena parte de los profesores rurales; actualmente se caracteriza por ser el sector más radical del movimiento popular dirigido por la Federación de Maestros Rurales de La Paz.

El sector Santiago de **Huata-Kalaque** parece haber conformado su identidad local a partir de su situación de exclusión y aislamiento; por su situación geográfica está aislado tanto del sector Achacachi como del Lago. Este sector, también cuenta con una Normal, la de Santiago de Huata, que le brinda un cierto status.

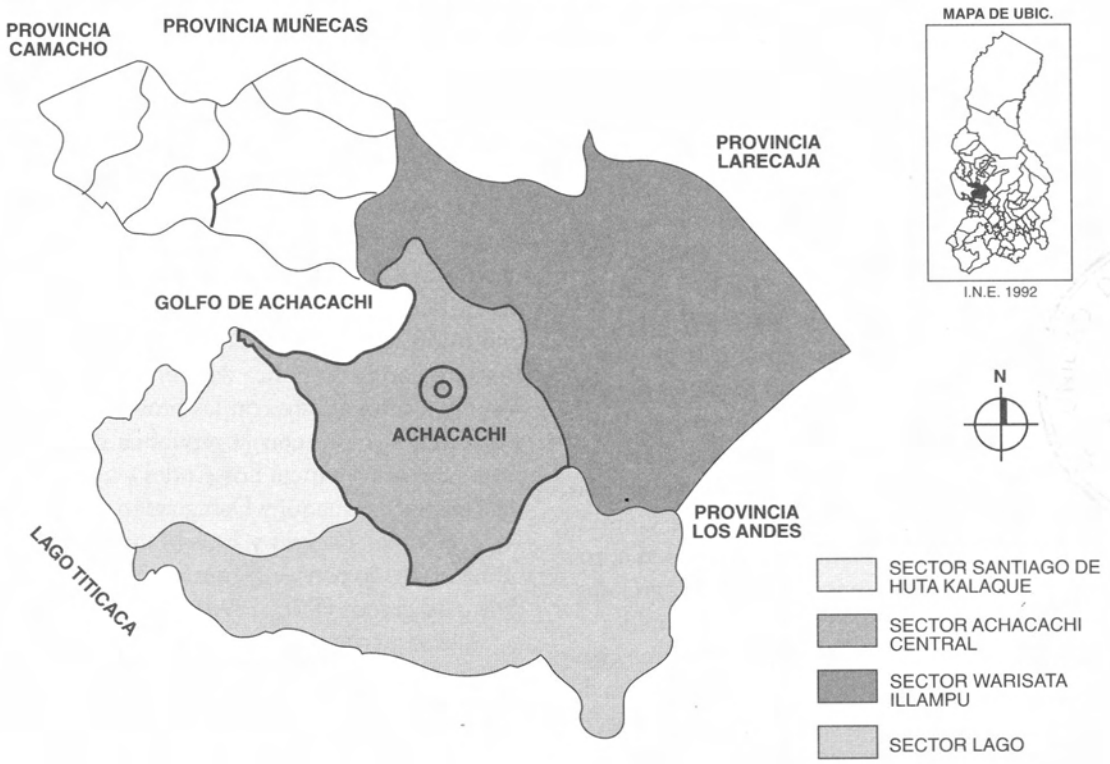
El sector **Lago**, los "abandonados", cuentan con los cantones y comunidades ubicadas a orillas del lago Menor y está separado de los otros sectores por los cerros del cantón Kalaque y Santiago de Huata. Su situación estratégica y privilegiada ha generado una suerte de sentido de pertenencia entre sus habitantes que parece más sólido que el de los otros sectores: se sienten los más "modernos" y "progresistas". La carretera troncal asfaltada La Paz-Tiquina-Copacabana, que pasa por estas poblaciones ha hecho del sector un espacio turístico que favorece el crecimiento económico y mejora el nivel de vida. Este factor le da cierta independencia de Achacachi.

La nota distintiva de Achacachi como globalidad la da el sindicalismo campesino. Los dirigentes que asumieron el poder de la provincia a través de cargos públicos en la subprefectura, el corregimiento y la alcaldía establecieron una especie de "dictadura sindical". A cambio del "feudo de Achacachi" los dirigentes guardaban una gran lealtad al jefe del MNR, organizando a los milicianos y campesinos en forma casi militar. Así, por ejemplo, en el segundo Congreso Campesino de Omasuyos (25 de marzo de 1961) en el que participó Paz Estenssoro:

> Toribio Salas y Paulino Quispe hicieron un derroche de fuerza. Se reunieron unos 8.000 campesinos. Salas salió a la entrada del pueblo, adelantándose 1 Km. para recibir al Presidente y a su comitiva. (...) A lo largo del kilómetro hasta la plaza principal estaban apostados "14 regimientos campesinos" de las centrales campesinas. (...) El jefe de milicias, Paulino Quispe, hizo desfilar las milicias armadas de Belén, que pomposamente habían sido bautizadas como "Regimiento Colorados... (Albó, 1979: 76-77).

Después del golpe de Estado de noviembre de 1964, los sindicatos campesinos se relacionaron más con el "jefe máximo de los campesinos", el General Barrientos, que con los partidos políticos como efecto de la aplicación del Pacto Militar Campesino. Entre 1971 y 1978 persistió la

Mapa 4
Omasuyos: Primera sección municipal



sumisión de la organización campesina al gobierno de Hugo Banzer mediante coordinadores campesinos. Esta etapa terminó con el resurgimiento de los sindicatos campesinos que reivindican la memoria del caudillo indígena Tupac Katari y la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) con la que logran la independencia sindical (Hurtado, 1986; Pacheco, 1992).

Posteriormente al proceso de redemocratización del país (1982), los sindicatos campesinos se declararon una organización netamente sindical y de reivindicación de comunidades agrarias y no una organización política. Sin embargo, los dirigentes tienden a relacionarse con los partidos políticos, rasgo que se manifiesta a menudo durante los congresos de la CSUTCB. Desde 1982 hasta la implementación de la LPP la relación entre los partidos políticos y la sección de provincia, los cantones y las comunidades se da tenuemente a través de las centrales y subcentrales y, de manera directa, mediante la subprefectura, los corregimientos y su "brazo operativo", la Corporación Regional de Desarrollo de La Paz (CORDEPAZ). Las formas de relación con el Estado a través de los partidos profundizaron las rivalidades y los enfrentamientos con el gobierno central. Se estableció una competencia frente al gran jefe de turno. Todo esto se volcó en gran medida a los nuevos moldes que se establecen a partir de la alcaldía.

PUCARANI

Pucarani es la primera sección de la provincia Los Andes, limita al norte con el municipio de Batallas, al este con la provincia Murillo, al oeste con la provincia Ingavi y el lago Titicaca y al sur con el municipio de Laja. Su topografía está conformada por serranías bajas y, en menor proporción, por montañas y colinas de pendiente escarpada, con valles estrechos y pendientes. Entre sus principales recursos hídricos se encuentran los ríos Tuni, Janchallani, Condoriri, Huancané, Luquicachi, Huacarani, Tercela y Ñequepampa. Su principal vía de acceso es la ruta internacional de La Paz a la frontera con el Perú. Su principal actividad económica es la agricultura, y secundariamente la explotación en la que destaca el oro. (Atlas estadístico de Municipios, La Paz, INE/MDSP/COSUDE, 1999)

La historia de la sección municipal de Pucarani no se diferencia de manera determinante de la de las demás provincias altiplánicas de La Paz. Durante la Colonia y la República en este sitio se-

guían existiendo poblaciones originarias. Allí se encuentran testimonios de la fundación española de la ciudad de La Paz en la localidad de Laja.

La provincia Los Andes fue un desprendimiento de la antigua provincia Omasuyos, de la cual era segunda sección. Fue creada por Ley de 24 de noviembre de 1917 que además estableció como su capital a Pucarani. Tiene una extensión territorial de 1.658 Km2. No obstante la pequeñez del su territorio es una de las más divididas; está conformada por cuatro secciones municipales y 30 cantones (*Mapas 5 y 6*).[8] Al igual que la mayor parte de las provincias altiplánicas de La Paz, presenta extensas planicies regadas por aguas provenientes de los deshielos de los nevados de la cordillera Oriental que desembocan en el lago Titicaca. Los terrenos cercanos al lago, principalmente los cantones de Catavi, Lakaya, Chojasivi, Cohana y Aygachi, son aptos para el cultivo de diferentes productos agrícolas. El clima, como en todo el altiplano es frígido.

En la sección de Pucarani se observa una cierta diferenciación territorial y la conformación de sectores según su ubicación en el espacio físico; así, uno de los sectores parece haberse constituido en torno a la carrera troncal Río Seco-Tiquina, otro en torno a la capital de Pucarani y un tercero por su aislamiento causado por el río Catari que atraviesa la sección de sur a norte para desembocar en el lago Menor del Titicaca. Estos tres sectores se hallan constituidos del siguiente modo: 1) el sector Central que comprende a los cantones Pucarani, Villa Iquiaca y Villa Pabón de Chiarpata; 2) el sector Patamanta que comprende a los cantones Chipamaya, Rosario de Corapata, Vilaque y Patamanta; 3) el sector Sur que comprende a los cantones Chojasivi, Lakaya y Catavi. Los cantones Cohana y Huayna Potosí anteriormente pertenecían a Pucarani y ahora son parte de los municipios de Puerto Pérez y Batallas, respectivamente.

VIACHA

Viacha se encuentra situado al suroeste de la ciudad de La Paz. Los principales ríos son el Desaguadero, el Chama, el Jachajahuira y el Pallina. La población es de 54,761 cuya capital Viacha concentra el 34.76%. La gran variedad de recursos de la sección se expresa en la explotación de recursos vacunos, porcinos, ovinos y camélidos con destino al mercado de La Paz; sobresale también la explotación de minerales no metálicos como la arcilla, la caliza, los que son utilizados en la producción de ladrillos, cal, estuco y cemento.

(Atlas estadístico de Municipios, La Paz, INE/MDSP/COSUDE, 1999)

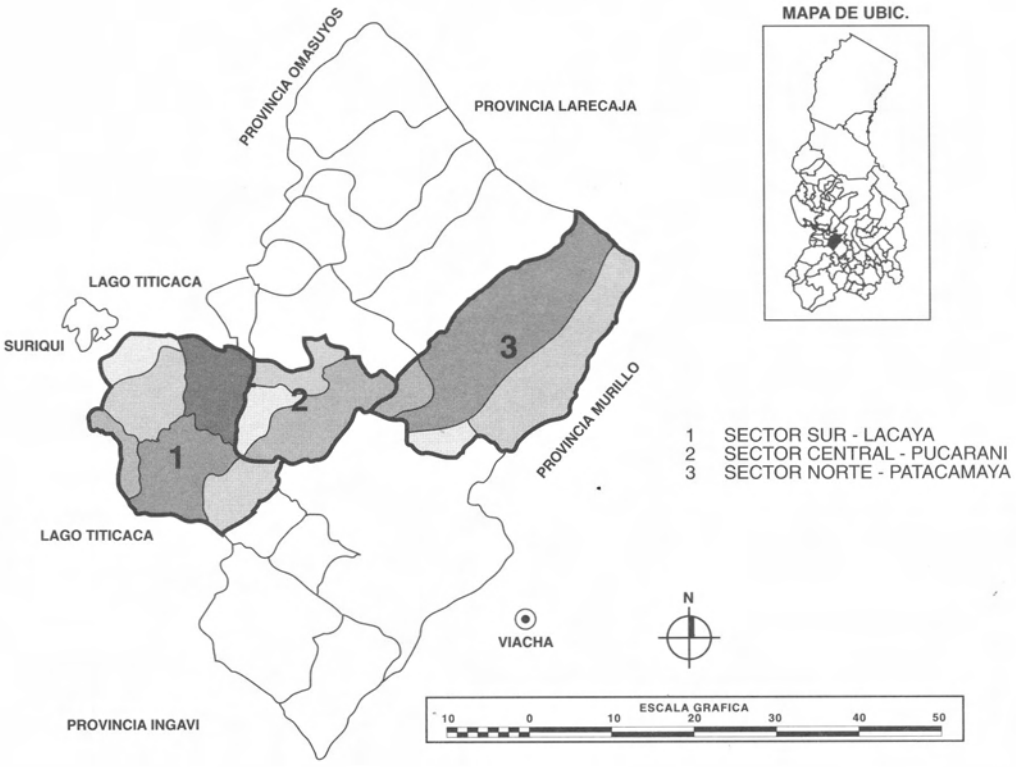
El municipio de Viacha, que corresponde a la primera sección de la provincia Ingavi tiene rasgos similares a las dos secciones anteriores. Sin embargo, se destaca por la mayor desarticulación territorial entre los diferentes sectores y la capital de la sección.

La capital de sección (Viacha) está ubicada a una distancia aproximada de 33 Km de la ciudad de La Paz y 21 Km de la ciudad de El Alto. La extensión territorial de la sección llega hasta la frontera con la república del Perú. La sección de Viacha[9] limita al este con las provincias Murillo y Aroma, al oeste con la república del Perú, al norte con la provincia Los Andes y las secciones de Tiwanacu, Guaqui y Desaguadero y al sur con las provincias Pacajes y José Manuel Pando. El clima es frígido con temperaturas promedio anual de 7 a 10 grados (INE, 1993).

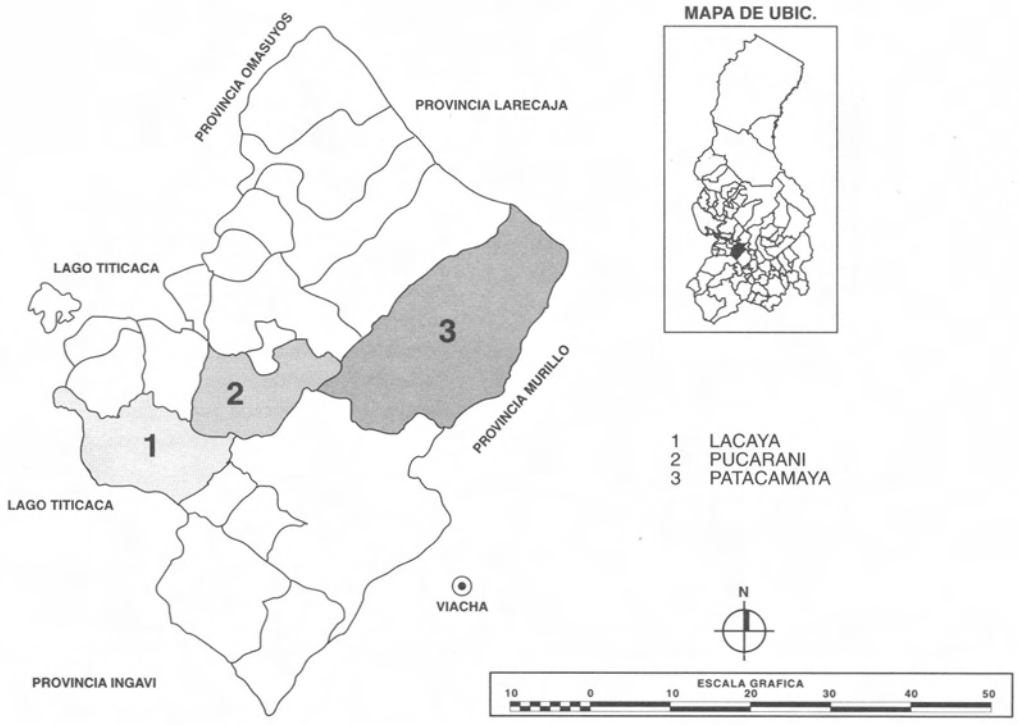
Actualmente, el municipio de Viacha está dividido en siete distritos (*Mapa 7*), los mismos que se encuentran amparados por la Ordenanza Municipal No. 043/95 del Honorable Concejo Municipal. Los distritos 1 y 2 pertenecen a la ciudad de Viacha. El distrito 7 es la subalcaldía que pertenece a la zona norte de la misma ciudad de Viacha, es decir, al borde del camino de asfalto a La Paz. El distrito 3 comprende 7 subcentrales y 58 comunidades. El distrito 4 comprende el ayllu de Jesús de Machaqa que cuenta con 18 subcentrales y 61 comunidades. El distrito 5 está constituido por el ayllu de San Andrés de Machaqa con 10 subcentrales y 53 comunidades. Finalmente el distrito 6 pertenece al ayllu de Parcial Arriba con seis subcentrales y 19 comunidades. En total hay 38 subcentrales y 191 comunidades.

Las comunidades de Jesús de Machaqa y San Andrés de Machaqa tiene una historia larga que se pierde en el tiempo; sin embargo, aquí se hacen sólo algunas referencias muy puntuales para contextualizar la sección en el tiempo actual. La historia de los ayllus Machaqa fue estudiada con riqueza y extensión y desde una perspectiva multidisciplinaria que incluye la antropología, la sociología y la historia (Choque, 1986; Choque y Ticona, 1996a; 1996b; Ticona y Albó, 1997). Uno de los aspectos de importancia sociopolítica es la marka aymara de Jesús de Machaqa es que:

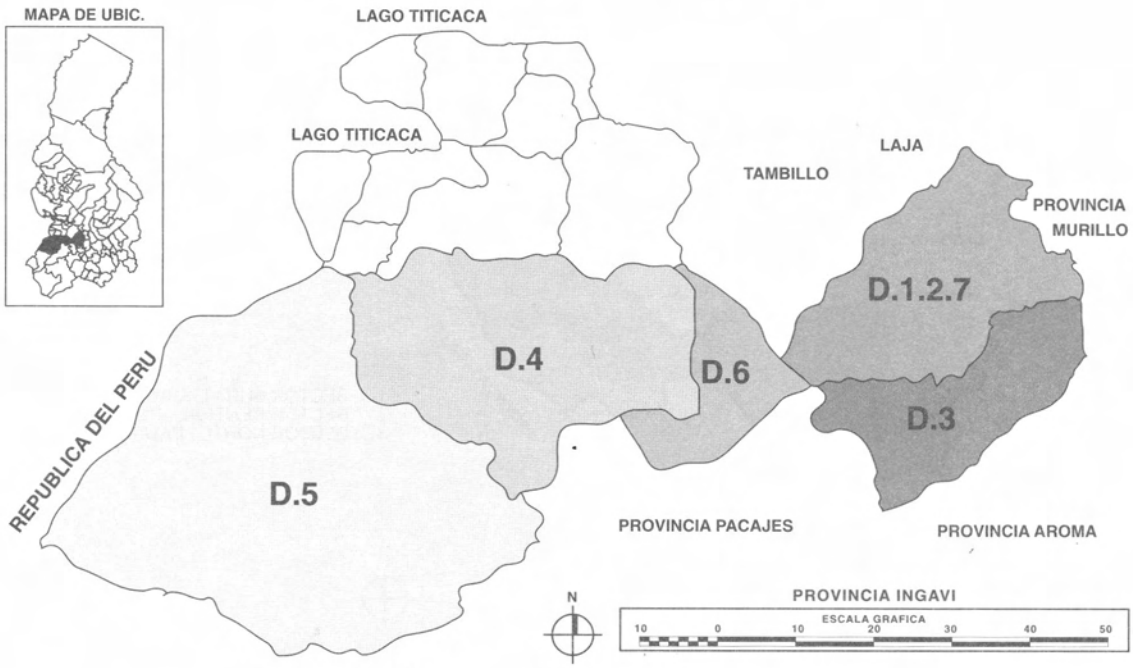
Mapa 5
Provincia Los Andes



Mapa 6
Provincia Los Andes
Distrito municipal - Primera sección



Mapa 7
Provincia Ingavi
Distritos municipales - Primera sección



> ... está ubicada al este del río Desaguadero, unos pocos kilómetros al sur del lago Titiqaqa, como una marka aymara, probablemente se remonta a la época pre-inkaica, como sugieren las ruinas de Qhunqhu Wankani. En los primeros años del coloniaje se conocía que estaba dividida en dos parcialidades: Machaqa la Grande y Machaqa la Chica, cuyos habitantes fueron siempre los aymaras que formaban parte del señorío de los Prakasa o Pakajaqi. (Choque y Ticona 1996a: 22)

Es importante destacar que el nombre de Jesús de Machaqa, según Choque y Ticona (1996a), se debe a la conjunción de dos circunstancias históricas que muestran datos de épocas diferentes e imbricadas:

> ... Jesús, nombre cristiano que fue impuesto por la iglesia Católica; y en segundo lugar, Machaqa, nombre autóctono que significa 'nuevo' (probablemente desde el inkario). En los documentos del siglo XVI generalmente se menciona como Machaqa la Chica. Machaqa la Grande estaba al lado occidental del río Desaguadero y cubría las actuales regiones de San Andrés de Machaqa y Santiago de Machaqa. (*Ibid.*: 23)

La presencia de haciendas en el sector de los Machaqa no es representativa en relación a los demás sectores del altiplano, como Achacachi que sí tuvo presencia e influencia determinante de las haciendas en los aspectos económicos, sociales y políticos:

> Hasta 1817, en la jurisdicción de Jesús de Machaqa existían solamente dos haciendas muy especiales llamadas Chijcha y Qurpa, y dos grupos de indios no aymaras, ambos urus: los de Iruwit'u (de la laguna) y de los Urus (de la distante isla de Sikuta, en el lago Titiqaqa). Sin embargo, podemos asegurar que Jesús de Machaqa siempre se ha mantenido hasta la República como una comunidad de ayllus sin penetración significativa de la hacienda. Las mencionadas fincas, ubicadas en la periferia de la comunidad, durante la Colonia pertenecían a sus caciques y, cuando éstos desaparecieron, en alguna forma se consideraba propiedad de los 12 ayllus, aunque posteriormente Qurpa pasó a manos particulares. (*Ibid.*: 25)

En todo caso, los ayllus Machaqa mostraron a lo largo de los diferentes períodos históricos una lucha constante por la defensa de sus territorios, la autonomía de sus organizaciones originarias y la identidad comunitaria contra los usurpadores de tierras comunales y de todos sus opresores.

Asimismo, las estrategias adoptadas para mantener la identidad comunal modificaron sus formas de organización económica y social, proyectando y ejecutando diversas acciones, desde el rescate de su memoria histórica hasta la elaboración del Plan Microregional de Machaqa (Ticona y Albó, 1997). Ahora, en el nuevo contexto de los municipios urbano-rurales, los machaqueños tienen al frente otro reto: el dilema entre el poder municipal y el poder comunal, que puede resolverse en términos de articulación y complementariedad o terminar en el ocaso de la identidad comunal. ¿Seguirán luchando como antes cuando las condiciones han cambiado tan sustantivamente?, ¿se abren, con la LPP, condiciones para abandonar los viejos objetivos de sus luchas históricas? La historia reciente de los machaqueños es muy diferente a la de los vecinos, la experiencia de sus luchas y la conciencia colectiva adquirida incidirá definitivamente en la forma de enfrentarse entre ellos dentro del municipio.

B. Aspectos socioculturales

Los aspectos históricos tienen una presencia muy diferente en cada uno de los casos estudiados en la configuración del comportamiento colectivo y en la socialización de una estructura cultural, es decir, de valores ordenadores de lo económico, lo político, lo institucional, etc. La incidencia de las ciudades de La Paz y El Alto, la relación con los partidos políticos, la fortaleza relativa de sus tradiciones, los procesos de fragmentación interna de las organizaciones superiores, etc. pertenecen al conjunto de elementos que modifican los sistemas de valores sobre los que se asientan en gran medida las jerarquías que ordenan la vida cotidiana de la gente. De este complejo mundo nos referimos sólo a sus expresiones externas: la diferenciación entre sectores, que se expresa fundamentalmente en forma geográfica, ya que la agrupación por cantones tiene todavía mucha vigencia en la vida cotidiana de las comunidades.

ACHACACHI

Los pobladores de los cuatro sectores señalados anteriormente expresan de manera muy contundente sus diferencias y su pertenencia. El contexto físico natural condiciona en cierta medida la formación de identidades socioculturales de cada sector, dado que de acuerdo a los rasgos ambientales se han constituido las cuatro microregiones. Por tanto, la autodefinición de los sujetos está condicionada por el espacio territorial. Dicho de otro modo, los comunarios y los vecinos de los diferentes cantones y comunidades de la sección se identifican con el espacio social cotidiano, con sus ventajas y desventajas. Este espacio se constituye en una base para la identificación colectiva y la socialización de posiciones frente a la alcaldía. Antes de la LPP, la identificación ocurría con otros objetivos: eran la base de muchos de los enfrentamientos.

Hasta la llegada de los recursos de la LPP, las particularidades socioculturales se asemejaban más a peculiaridades de carácter muy local. Ahora estas particularidades son utilizadas como mecanismos de aglutinación en torno al objetivo de conseguir más recursos de la LPP. Así, la constitución de microsociedades locales camina sobre las prácticas cotidianas que van desarrollando los actores, tratando de acondicionar óptimamente el medio ambiente a sus intereses comunes o, en su caso, a adaptarse de a las nuevas situaciones. Estas prácticas reconfiguran la nueva identidad sociocultural emergente, articulando sujetos sociales y diferenciándolos a su vez: achacacheños de la capital de provincia, warisateños de la rinconada del Illampu, huateños-kalaqueños de las serranías de Santiago de Huata-Kalaque y "progresistas" del sector Lago.

Los habitantes del sector Lago han constituido una pertenencia sociocultural en torno a la "idea de progreso y modernización" que se expresa en valores como la instrucción, formación intelectual, en una mejora de sus condiciones de vida y en la implementación de servicios públicos y equipamiento. La idea compartida que sobresale es que la capacidad intelectual puede generar proyectos de desarrollo social muy importantes para todo el municipio y el progreso de la provincia. Sin embargo, los sectores de Achacachi y Warisata ocupan casi todos los cargos públicos del gobierno municipal.

En Achacachi la diferenciación de grupos es muy clara: los más postergados son los pobladores del sector Kalaque, donde predominan comunidades muy tradicionales, poco articuladas con el exterior y muy aisladas. En relación con los demás sectores, su posición frente al municipio es más débil y sus planteamientos de separación están menos avanzados. Este sector tiene pocas posibilidades de alcanzar a los otros en su desarrollo relativo.

PUCARANI

En el municipio de Pucarani la conformación de sectores parece girar sobre todo en función a las variables de distancia y de influencia sociocultural. La cercanía a la ciudad de El Alto hace que los cantones ubicados en las inmediaciones de la carretera troncal Río Seco-Tiquina se identifiquen más con El Alto que con la capital Pucarani. Asimismo, los cantones y comunidades adyacentes a la ciudad "deportiva" de Pucarani, se sienten "capitalinos", lo que les hace pensar que son "mejores" que el resto de los cantones del municipio y con mayores derechos a ocupar los cargos públicos de la sección. Por su parte, las poblaciones del sector Sur parecen haberse aglutinado en referencia a una "situación similar": estar marginados de la capital de sección como consecuencia de su lejanía y del obstáculo natural del río Catari.

Esta diferenciación parece ganar más fuerza con la LPP, dado que los recursos no siempre se distribuyen según las expectativas de las organizaciones campesinas y vecinales; cada cantón se siente desfavorecido por la gestión municipal, lo que les lleva a pensar en otras opciones que les posibilite una mejor situación para el acceso a los recursos de la coparticipación.

La capital de sección antes de la LPP no representaba gran cosa sobre todo para los que viven más cerca de El Alto. Ahora, por el problema de los recursos, éstos vuelven la cabeza hacia Pucarani y tratan de defender sus derechos. Pocos municipios como el de Pucarani tienen su población físicamente tan aislada de la ciudad capital; es un caso similar al de Viacha, sólo que las dimensiones de las distancias en éste último son mayores.

VIACHA

Las poblaciones de la sección de Viacha son muy diferentes entre sí como resultado de su mayor cercanía o lejanía de la capital de sección (ciudad de Viacha). Las poblaciones de Jesús de Machaqa, social y culturalmente están más cerca de El Alto que de la ciudad de Viacha.

A la distancia física se le suman las brechas sociales y culturales entre las comunidades de los Machaqas y las más cercanas a la ciudad de Viacha. Las primeras son bastante diferentes entre sí, resaltando la mayor desarticulación socioeconómica de Andrés de Machaqa. Este distrito representa una gran distancia social y cultural respecto a los valores urbanos de El Alto y La Paz. En Jesús de Machaqa se destacan los esfuerzos internos para implementar un proceso de desarrollo importante, lo que ha dado a sus autoridades una mayor capacidad de relacionamiento externo para la gestión de sus problemas, frente a la situación de las comunidades más alejadas como Andrés de Machaqa donde resalta la desarticulación poblacional. En las comunidades de Jesús de Machaqa hay mayor cohesión social, lo que les permitió, como ya se dijo, desarrollar un Plan de Desarrollo Integral con el apoyo del Centro de Investigación y Promoción Campesina (CIPCA) y una parroquia de jesuitas que durante los últimos 24 años ha desarrollado conjuntamente con las autoridades originarias importantes programas de educación, salud y producción (lechería e invernaderos, por ejemplo) (Blanes, 1997). Los pobladores de Jesús de Machaqa manejan más recursos de toda índole, lo que los coloca en una situación diferente frente a las reformas.

Por su parte, el distrito de Parcial Arriba ha comenzado hace tiempo a desvincularse del "mundo Machaqa" y a estrechar vínculos con la ciudad de Viacha, la que ha mostrado un crecimiento muy rápido durante los últimos 20 años. Mientras que los cantones y comunidades cercanas a la ciudad de Viacha, al sur y al este, parecen estar más motivados por lograr una cierta modernización en referencia a Viacha.

C. Aspectos sociopolíticos

La historia de las secciones es un antecedente importante para enfrentar las reformas; las condiciones sociales inciden en la forma de entender los alcances de la LPP. Estos aspectos permiten la configuración de voluntades políticas, todavía inciertas, ambivalentes y ambiguas, en cada una de las secciones. La formación de sectores geográfica y socialmente condicionados constituye en cierta medida una territorialidad socializada y se expresa con mayor fuerza en el contexto de lo municipal, hecho que está ocasionando el rebrote de antiguos conflictos y contiendas intercomunitarias. La Ley ha incorporado el temor en la gestión social y política territorial. Los temas territoriales están articulando actores sociales.

ACHACACHI

En el municipio de Achacachi es muy notoria la conformación de fuerzas sociales: el sector Lago

pretenden separarse de Achacachi constituyendo un nuevo municipio. Socialmente tiene muchas diferencias con respecto a las poblaciones agrupadas en torno a Achacachi:

> "Estamos en un proyecto en todo el sector, cantón Chua Cocani, cantón Soncachi, cantón Chua Visalaya, cantón Janko Amaya y cantón Kalaque, el trámite de la creación de la tercera sección municipal aquí en Chua Cocani, nos hemos unificado para que ese trabajo de cansancio de una vez que se acabe, porque es demasiado lejos Achacachi. Las sugerencias de este sector, en una reunión general de autoridades sindicales, políticas y pueblo en general, hemos hecho un cabildo abierto donde nosotros hemos elegido a cantón Chua Cocani como capital." (Entrevista a la ex-autoridad del cantón Chua Visalaya del sector Lago, noviembre de 1996)

Existe la decisión de constituir un nuevo gobierno municipal que articule a los cantones y comunidades del sector Lago (Copancara, Huarina, Huatajata, Chua Cocani, Chua Visalaya, Soncachi y Janko Amaya) que se sienten marginados y abandonados por la alcaldía. Estos sectores empiezan a idear estrategias y mecanismos que les posibiliten captar y disponer los recursos de la coparticipación. Dicho en otros términos, los cantones y comunidades que no han sido tan favorecidos en la priorización de las obras buscan tener recursos propios para la ejecución de sus proyectos. No obstante, esta articulación sociopolítica parece generar desacuerdos y conflictos entre cantones y comunidades a raíz de la definición del lugar para la capital de la futura sección. Cada cantón cree tener condiciones favorables para convertirse en capital y de esta forma gozar de ciertos privilegios, puesto que los vecinos y comunarios vienen observando por años las ventajas que reporta el rango de capital. Los pobladores piensan que el lugar donde se establezca la capital de sección se convertirá en un centro de prosperidad y mejoramiento de condiciones de vida.

Los cantones y las comunidades que tienen menor fuerza para postularse como capital de la nueva sección apoyan o se articulan en torno al cantón más próximo para tener mayores oportunidades de acceso a los servicios y captar mayores beneficios. La cercanía a la capital otorga mayores posibilidades para contar con nueva infraestructura de servicios y mejoramiento de condiciones de vida. Así, el cantón de Chua Visalaya otorga su apoyo de manera decidida al cantón de Chua Cocani por su cercanía. Por su parte, los habitantes de Huatajata argumentan a su favor porque en el sector están establecidos la mayor parte de los hoteles, centros turísticos y áreas de recreación de la zona.

En este contexto de fragmentación y articulación sociopolítica el poder también parece diluirse en los sectores, lo que podría producir situaciones de ingobernabilidad para la alcaldía de Achacachi. Si bien se está dando una suerte de distribución espacial del poder en la sección, ésta parece desarrollarse en términos de desintegración. No hay una sola dinámica social sino varias. El gobierno municipal de Achacachi no es un poder local sólido y articulado, al contrario, dentro de él parecen configurase poderes locales diferenciados.

PUCARANI

En el municipio de Pucarani la organización sindical o comunal no tiene la tradición y el renombre de Achacachi y Machaqa. La central y las subcentrales de la organización sindical no han podido mantener por mucho tiempo su posición de rechazo a la LPP frente al poder municipal; muy pronto fueron convencidas por la alcaldesa y el oficial mayor para aceptar las "bondades" de la Ley. Terminaron exigiendo a la alcaldía la atención de sus demandas y manifestando su "acuerdo" con la modalidad de distribución de recursos asumida por las autoridades municipales.

Pero, en forma similar a la de Achacachi, se percibe en la sección la emergencia de fuerzas sociales que pretenden captar los recursos de la coparticipación en mejores condiciones. Las organizaciones han empezado a tramitar la creación de subalcadías, sobre todo en los cantones del sector Sur y Patamanta. Empero, a diferencia del sector Lago de Achacachi, no parecen tener la misma fuerza y decisión. Sólo algunos dirigentes más radicales se atreven a hablar de la constitución de una nueva alcaldía argumentando que tienen la población suficiente (más de cinco mil habitantes). La población de Pucarani parece menos unida en torno a sus dirigentes y se orienta más bien por el manejo de sus posibilidades ante el gobierno municipal y ante los diferentes recursos que les proporciona su cercanía a las ciudades de El Alto y La Paz.

La vigencia de las comunidades tradicionales es poco significativa. Son los dirigentes sindicales quienes tratan de aprovechar las ventajas de

la LPP en materia de captación de recursos de la alcaldía, confrontando este proceso por vías elitarias antes que por la conformación de consensos con su población. La sección enfrenta graves problemas de distancia no sólo físicas sino también sociales. La conformación de una identidad en torno al municipio sólo se percibe en el sector más cercano a Pucarani.

VIACHA

En la sección de Viacha resalta la tradicional fortaleza de sus comunidades, tan "cerca" de la cultura moderna, de la racionalidad política del Estado nacional y del mercado. Su resistencia ha dejado —sobre todo los ayllus Machaqa— una memoria histórica que pertenece a su imaginario colectivo y forma parte de su identidad actual:

> Los quichwa-aymaranaka del otrora qullasuyu, desde la creación de Bolivia, hasta 1921, a pesar de su limitada contribución a la guerra de la Independencia como 'carne de cañón', siguieron siendo despreciados y humillados por los criollo-mestizos perteneciente a la clase dominante de la sociedad republicana. Entonces, al igual que los demás indígenas del Oriente, continuaron sometidos, pero aún más que en la Colonia. A la tributación forzada y a la servidumbre gratuita, se añadía la opresión desmedida e incluso una expoliación más brutal de sus tierras. En síntesis, el régimen republicano ha significado para el indio 'altoperuano' una prolongación de las opresiones sufridas a partir de la conquista. (Justicia y Paz, citado en Choque y Ticona, 1996a: 21).

En lo que respecta a los valores relacionados con la estructura de autoridades originarias de Jesús de Machaqa, en la actualidad se mantienen con fuerte presencia los elementos simbólicos del poder comunal, como la vestimenta tradicional de los mallkus y mamat'allas de mucha significación dentro de la dinámica de poder. La valoración de las autoridades tradicionales posibilitó el predominio de lo comunal originario sobre el sindicalismo, aunque asumiendo los roles del sistema de organización sindical (Ticona y Albó, 1997).

La revolución de 1952 abrió paso a un creciente predominio de mediaciones sindicales en la relación de las poblaciones campesinas con el Estado. No obstante, las comunidades originarias de la sección de Viacha y en particular la Marka Machaqa, tuvieron la capacidad y la fuerza para poder mantener sus formas de organización sociopolítica tradicional basadas en valores y principios de solidaridad, honestidad, reciprocidad y de servicio a la colectividad. Estos elementos permitieron enfrentar, a lo largo de su historia, los problemas con cierta cohesión y decisión, luchando por no perder el control del poder comunal frente a las agresiones económicas, sociales, culturales y políticas de las políticas gubernamentales y de la sociedad mayor (Choque y Ticona, 1996b; Ticona y Albó, 1997). Actualmente, como se ha dicho, estas poblaciones y organizaciones originarias tienen el desafío de "reacomodarse" de manera dinámica y creativa a la nueva situación de poder municipal.

A diferencia de las secciones de Achacachi y Pucarani, en el municipio de Viacha se observa con mayor notoriedad la fricción entre el poder municipal y el poder comunal. En Achacahi y Pucarani no se percibe el enfrentamiento entre el poder tradicional histórico y el poder municipal que llega desde el Estado; la disputa parece darse por el control del poder municipal a partir de sus propios mecanismos de legalidad y legitimidad, y no, como en Viacha, en sentido de defensa del poder comunal y los principios, valores y procedimientos socioculturales que lo sustentan y legitiman.

Otro aspecto que es necesario resaltar en las estrategias de las organizaciones del sector Machaqa, es que no se trata sólo de la pura defensa de lo originario, sino de incorporar creativamente lo municipal en un proyecto futuro de autodeterminación y desarrollo microrregional, desde y a través de sus valores y principios socioculturales y sociopolíticos practicados en el transcurso de la historia. Es decir, se trata de buscar y lograr una nueva síntesis complementaria entre lo municipal y lo comunal. Pero, como se ha mencionado anteriormente, las diferencias entre sectores del municipio se agrandan en relación con la LPP y las formas de apropiación de la misma. Los pobladores de Jesús de Machaqa son los más organizados y los que tienen mayores posibilidades de plantear de forma progresiva y estudiada una autonomía como subalcaldía.

---

[1] El nombre de Achacachi ya castellanizado proviene del vocablo aymara *jach'a k'ach"i* o *jach'a k'achani*, cuya traducción literal al español es "cuchillo de hoja larga", porque la ciudad de Achacachi se encuentra al filo o al final de una extensa serranía de orientación sur-norte que se parece a una

hoja de cuchillo. Este significado tal vez se refiere a la fuerza social que caracteriza a los achacacheños, "los lazos seguros», cuyo espíritu rebelde generó movilizaciones campesinas en diferentes momentos.

[2] Sobre el control vertical o diversificado de los espacios ecológicos de las sociedades andinas, desde la costa del océano Pacífico hasta llanuras de la amazonía pasando por la meseta altiplánica, el valle y los yungas, puede verse: Ramiro Condarco y John Murra, *La teoría de la complementariedad vertical ecosimbiótica*, La Paz, Hisbol, 1987; y Oliver Dollfus, *El reto del espacio andino*, Lima, IEP, 1981. Y sobre la desestructuración de esta forma de organizar vertical y transversalmente el espacio en el sector lacustre véase a Tomás Huanca.

[3] La Ley de Reforma Agraria fue presentada por Víctor Paz en una concentración masiva de campesinos del país en Ucureña (valle Alto de Cochabamba), el 2 de agosto de 1953, como parte de las reformas implementadas por el primer gobierno de la revolución de 1952. La Ley establece la dotación gratuita de tierras a campesinos bajo el lema: "La tierra es de quien la trabaja".

[4] Sobre las movilizaciones campesinas en el valle Alto de Cochabamba y papel del sistema sindical de organización y su influencia en el altiplano, puede verse Dándler.

[5] La promulgación de la Ley de Exvinculación (1874) y su ejecución mediante el mecanismo de las revisitas (1882), produjo la subasta de tierras originarias y por lo mismo la expansión de haciendas y como consecuencia de ello se originó en la provincia de Aroma del altiplano el movimiento de indígenas encabezado por Zárate Willka; Carlos Mamani, *Taraqu 1886-1935: masacre, guerra y "renovación" en la biografía de Eduardo L. Nina Qhispi*, La Paz, Aruwiyiri.

[6] "De esta forma nos encontramos incluso en los años inmediatos después de la Reforma con el hecho de que Walata Grande tiene un conflicto con Walata Chico, con un saldo de unos cuatro muertos, tratándose de dos ex haciendas del mismo patrón Imaña." (Albó, 1979: 29).

[7] Hasta antes de la revolución de 1952, en Achacachi la estructura social estaba constituida por tres segmentos sociales claramente diferenciados: los vecinos, los obreros (artesanos) y los campesinos. Los vecinos eran los terratenientes o dueños de haciendas que vivían en el pueblo de Achacachi, así como los funcionarios públicos (policías, corregidor, notario, etc.), profesores y el cura, que los indígenas les llamaba *q'aras* o *mist'is*; mientras que los obreros eran los artesanos (sastres, zapateros, carpinteros, sombrereros, etc.) que vivían en los márgenes del pueblo y mantenían una relación regular con los indígenas y los vecinos; los campesinos, constituían prácticamente toda la "indiada". Véase Albó, 1979.

[8] Los caminos de la primera sección no se encuentran debidamente conectados entre sí, si bien existen dos carreteras en muy buenas condiciones y son troncales, éstas se dividen en Río Seco, quedando gran parte del centro sin comunicación adecuada, es decir los cantones: Achacachi, Cohana, Chojasivi, Lacaya, Catavi y muchas otras comunidades para poder llegar a la capital de provincia tienen que tomar la carretera internacional del Desaguadero, previo un viaje anterior a Río Seco y luego tomar la carretera a Copacabana y así llegar a su capital de sección.

[9] Lo característico del municipio de Viacha es que está dividido geográficamente por las altas serranías que circundan los cantones del sector Machaqa, que lo aisla de los cantones y comunidades próximas a la ciudad de Viacha.

II

Implementación de la Participación Popular y la disputa por las obras

¿Qué pasó con la implementación de la LPP? ¿Cuáles fueron las características principales de su proceso de implementación? ¿Qué factores incidieron en las condiciones de su implementación?

A primera vista, los temas más recurrente que aluden a las condiciones generadas en la implementación de la LPP se refieren a: 1) los recursos de la LPP y su forma de distribución, 2) las comunidades y la formulación del POA, 3) el Comité de Vigilancia, 4) las disputas de las comunidades por las obras y 5) los nuevos protagonistas. En este capítulo nos referiremos a estos temas.

Por otro lado, los aspectos que resaltan en el escenario altiplánico definen contextos diferenciados, por lo que la importancia de estos temas varía de un contexto a otro. Estas situaciones juegan el papel de variables externas de los procesos de implementación de la Ley. Las diferencias son fundamentales en relación con los impactos que serán analizados en el siguiente capítulo. Esta observación es central a la hora de analizar el proceso de la Ley desde la perspectiva de sus implementadores, lo que reduce las preguntas a fórmulas generales de logros en el proceso de implementación de la Ley y donde el objeto de análisis es la propia Ley. Si incorporamos las preguntas de los actores, el panorama cambia substantivamente así como los problemas que se deben resaltar. Para los actores la Ley es algo secundario, lo más importante son las obras que se pueden realizar a través de ésta.

A. Los recursos de la LPP y la plaza de la capital

La línea divisoria entre un municipio de antes de la LPP y otro de después de ella está en los recursos públicos, los que por definición deberían representar un paso importancia para la equidad social de la población. La gente escuchó en las radios aymaras que los recursos de la PP serían distribuidos entre las comunidades en función del tamaño de la población. También escuchó que debería presentar proyectos de obras para acceder a dichos recursos. Finalmente, todos comprendieron que esos recursos pertenecen a las comunidades. Estas ideas fueron socializadas y recogidas tanto a nivel individual como en las sesiones de trabajo en grupos. La historia más importante de la implementación de la LPP es la de las obras en las que se expresan los recursos de la coparticipación. La otra parte de la historia se refiere a la pregunta: ¿cuándo nos tocará a nosotros? El comportamiento más generalizado en todos los casos es que allí donde hay más población y donde la articulación de las demandas es más rápida y contundente se hacen las obras; es decir, primero en los pueblos y después entre los campesinos, primero en la capital de sección y después en los cantones, y así hasta el final. Esta fue la nota de los primeros años y no podía ser de otra forma, aunque el proceso de llegada de las obras se aceleró por una simple razón: en diciembre de 1995 hubo elecciones municipales.

ACHACACHI

¿Cómo empezaron a implementarse las obras con recursos de la LPP? El gobierno municipal de Achacachi realizó una diversidad de obras públicas en la capital de sección y los cantones adyacentes y menos en los cantones alejados de la ciudad de Achacachi. Durante la primera gestión municipal, que va desde la aplicación de la Ley (mayo de 1994) hasta las primeras elecciones municipales (diciembre de 1995), y de forma similar a los otros municipios provinciales, las primeras obras se destinaron a la plaza central de la capital de sección para luego proyectar otros trabajos según la cercanía al "*taypi* comunitario", como el arreglo de avenidas y calles que desembocan directamente a la plaza, la construcción de mercados, campos deportivos, parques o plazuelas secundarias que se hallan próximos a la plaza principal. Lo mismo se puede decir de proyectos de educación, salud, saneamiento ambiental, alcantarillado y electrificación. Así, durante la gestión 1994-1995 las obras de mayor envergadura se concentraron en la capital de sección, donde está la mayor concentración de población; se realizaron también algunos trabajos pequeños en capitales de cantones, y casi ninguno en comunidades alejadas.

En la gestión municipal de 1996, como resultado de las elecciones municipales de 1995, se empezó a organizar una estructura administrativa capaz de responder al nuevo desafío haciendo esfuerzos por adecuarse a la experiencia municipal de este "nuevo tiempo".

Como se aprecia, se establece una relación entre dos ámbitos: 1) la estructura administrativa (la alcaldía) y 2) el territorio (espacio y población) que antes de la LPP se reducía a la circunscripción urbana y donde el alcalde trabajaba *ad honoren*. El alcalde resalta el criterio de decisión local que tiene que ver con el gobierno y su relación con la base social, donde se deciden y se priorizan los diferentes proyectos que las autoridades deben ejecutar. Pero, al mismo tiempo, manifiesta la situación conflictiva del municipio de Achacachi: confrontación entre la administración municipal y las OC, dado que se pedía su renuncia a pesar de que la ejecución de obras:

> "Cuando yo me hice cargo de la alcaldía, hice una evaluación en la parte de educación rural; hemos pasado escuela por escuela, hemos visto que era lamentable la situación de algunas escuelas, que los niños estaban sentados en los bordes, no tenían donde escribir. Entonces lo que yo he ordenado es que se pueda hacer bancos para darles comodidad y después refacción de las aulas."

El ejecutivo municipal trata de responder a las necesidades más urgentes, sobre todo en las comunidades rurales, visitando personalmente los diferentes centros educativos para luego ordenar la provisión de pupitres y la refacción de las 172 unidades educativas, entre escuelas y colegios (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, 1996). Esto muestra que las acciones de la gestión municipal no obedecen necesariamente a la solicitud de las bases sino a los criterios y órdenes del alcalde, por lo que la mayor parte de los cantones y comunidades están disconformes con estas acciones.

El municipio de Achacachi elaboró proyectos de corto, mediano y largo plazo, como el Plan de Desarrollo Municipal de Achacachi 1997-1999: Proyecto de Microriego Sector Lago, Proyecto de Desarrollo Piscícola Sector Lago, Incentivos a la

Ciudad de Achacachi. el Taypi de Achacachi

Achacachi: la periferia. Ch´ogñak´ala desde la Cumbre

Producción Agrícola y Pecuaria (capacitación, insumos, créditos y comercialización), Proyecto de Desarrollo Comercial Eje Central Huarina Achacachi, Universidad Técnica de Achacachi, Electrificación Rural Comunidades de Mayor Concentración Urbana, Hospital Regional, Construcción de Postas Sanitarias, Mejoramiento y Construcción del Circuito Turístico Inter Lago (Achacachi, Ajllata Grande, Santiago de Huata, Kalaque y Janko Amaya), entre otros.

Desde diferentes ópticas se empezó a pensar en el desarrollo local: desde la visión del ejecutivo, de las comunidades y de los líderes locales, entre otros. Desde la perspectiva del ejecutivo municipal la gestión parece desarrollarse en beneficio de los diferentes cantones y comunidades, puesto se atienden las diversas solicitudes. Pero si se mira la inversión de recursos y la cantidad de proyectos priorizados para la gestión de 1996 (*Gráfico 1*) se nota que la mayor parte de los proyectos se concentra en el sector central de Achacachi en detrimento de los demás sectores (Lago, Santiago de Huata-Kalaque, Illampu-Warisata). Los planes de desarrollo orientados a toda la sección también son menores.

El costo de los proyectos también es diferente, según se trate del centro o de los cantones alejados; el monto correspondiente a un proyecto grande de la ciudad de Achacachi equivale a unos 10 o 20 proyectos pequeños de cantones y comunidades distantes, pero se da a entender que un proyecto pequeño (refacción de aula) vale lo mismo que un proyecto grande (construcción de mercado o alcantarillado). La gente no suele manejar montos sino cantidad de obras.

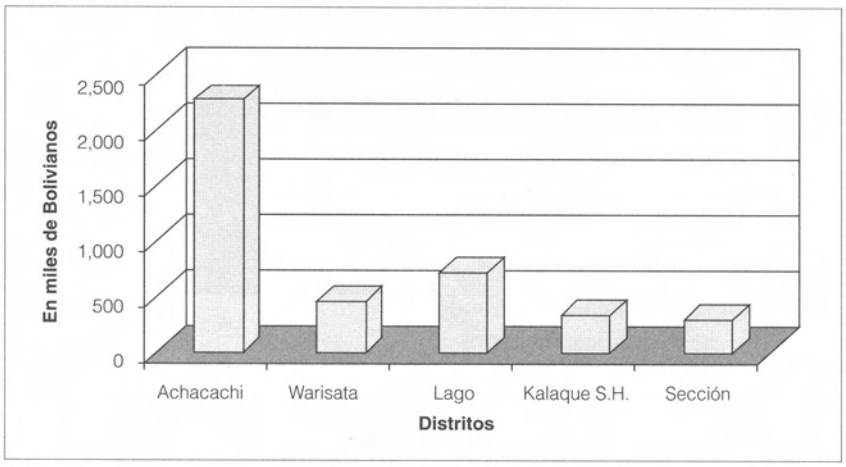
Lo que importa no es tanto la distribución aritmética sino la imagen de "inequidad" que se socializa entre las comunidades cuyos dirigentes son impugnados como responsables de la "ineficiencia". Si se considera la variable población se nota equidad en la distribución de recursos, dado que los proyectos priorizados corresponden más o menos a la densidad poblacional de cada uno de los sectores, aunque los sectores Lago y Warisata siguen siendo desfavorecidos (*Gráfico 2*). Sin embargo, desde la perspectiva de los habitantes de cantones alejados del centro, la realización de proyectos no se da tal como dicen el alcalde y los concejales; los habitantes manifiestan un descontento muy notorio con respecto a la forma de distribución de los fondos de coparticipación y la atención de sus solicitudes:

> "La alcaldía no atiende tal como presentamos nuestras solicitudes, hay una desmoralización en todas las comunidades, de las nueve comunidades sólo dos han recibido la Participación Popular: Tajara Chico y Soncachi Chico, ellos han construido su sede". (Entrevista al agente municipal del cantón Huatajata, diciembre de 1996)

En el cantón de Huatajata, de las nueve comunidades sólo en dos se hicieron obras. Esta imagen se extiende al resto de los vecinos y comunarios descontentos con la gestión municipal. Las obras no pueden satisfacer las solicitudes de las 166 comunidades. No obstante, los dirigentes y las bases exigen obras de acuerdo a las solicitudes presentadas y al número de habitantes de sus comunidades. La autoridad de Chua Visalaya, que cuenta con 10 comunidades, al comparar su cantón con la situación de la ciudad de Achacachi indica que ellos están siendo marginados de la distribución de recursos:

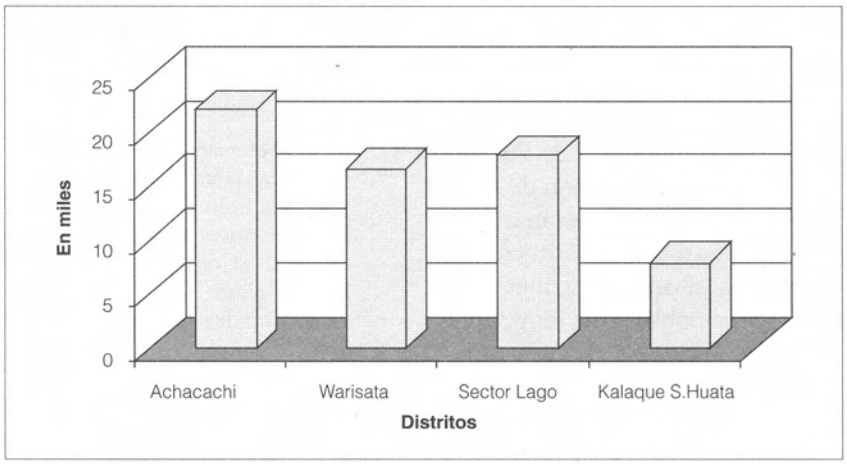
Achacachi: Sector Kalaque

Gráfico 1
Inversión Municipio de Achacachi - Gestión 1996



Fuente: Elaborado sobre la base del Presupuesto Municipal de Achacachi 1996, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2
Población del Municipio de Achacachi según distritos



Fuente: Elaborado en base a datos del Censo de Población y Vivienda 1992, INE.

"Sigue el mismo, la condición de nuestro cantón nunca ha cambiado, por ejemplo en Achacachi linda plaza están haciendo, solamente para Achacachi y no para los cantones." (Entrevista al agente municipal del cantón Chua Visalaya, diciembre 1996)

Al referirse a la atención de las solicitudes, la ejecución de obras y sobre la contribución del sector Lago al municipio, dice:

"Hemos ido exigiendo a la alcaldía que se hagan unos proyectos pero hasta ahora nada, ni un proyecto; a las autoridades políticas semanalmente, martes y jueves incluso domingo, hay que exigir que se haga el proyecto, pero nada. Este es el caso no solamente en esta población de Chua Visalaya sino en todo el sector Lago, sólo algunas refacciones en Compi. Ya hay cansancio de tanto exigir, más costos en pasaje ida y vuelta a Achacachi. En Achacachi nomás se está haciendo remodelaciones; el mismo alcalde a dicho: 'nosotros vamos a recibir por la plaza 60.000 bolivianos porque somos los primeros de la sección'. Incluso del 95 ya hemos perdido, porque no han exigido nos dicen (...) pero cuando vamos no están." (*Ibid.*)

Las brechas entre campesinos y vecinos, entre unas localidades y otras, se abren con la llegada de los recursos. Esta percepción es notoria en los

beneficiarios potenciales. Los dirigentes y sus bases (vecinos y comunarios) ven que sus demandas no son atendidas y que las autoridades municipales priorizan sólo las obras destinadas para la ciudad de Achacachi. Se percibe un "centralismo local" que genera, entre los excluidos, una suerte de desconfianza, aunque no siempre objetiva ni fundamentada, sobre el manejo de los recursos de la coparticipación.

Otro aspecto que llama la atención es que las OC de los cantones y comunidades restan valor y significación a las acciones de alcaldía. Cuando se les pregunta a las autoridades, vecinos y comunarios acerca de los frutos de la Ley, por lo general responden no haber recibido absolutamente nada, incluso los mismos vecinos de la ciudad de Achacachi manifiestan esto. Pero cuando se les menciona alguna, reaccionan dándole poca importancia, tratando de mostrar la insignificancia y pequeñez de los trabajos realizados.

PUCARANI

La percepción negativa es bastante generalizada también en el caso de Pucarani, aunque con algunas diferencias. En primer término, la aplicación de la Ley puso de manifiesto conflictos y disputas dentro gobierno municipal de Pucarani motivados por la forma de distribución de los recursos que asumieron las autoridades municipales. Al no contarse con estructuras institucionales acabadas para este propósito, la redistribución de los escasos recursos entre poblaciones muy pobres,

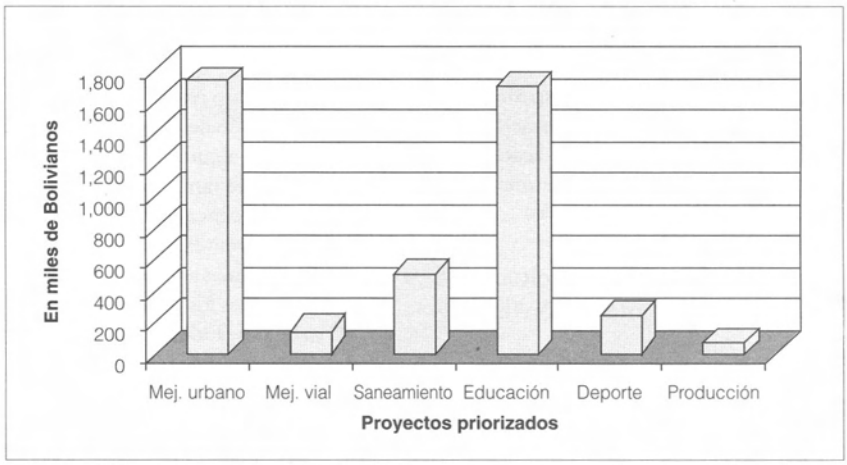
Pucaraní: Capital de sección

a las que se llegaba siempre de forma paternalista y clientelar, se constituyó inevitablemente en una disputa.

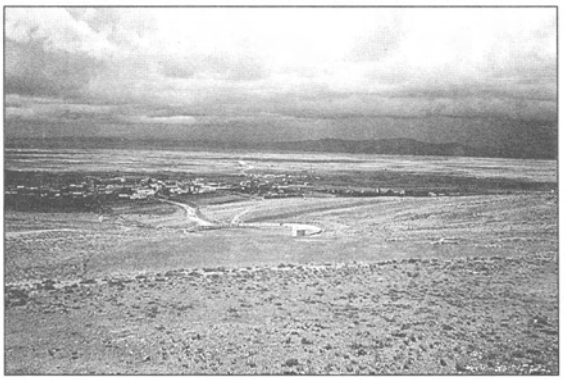
La alcaldía de Pucarani, si bien preparó un plan operativo transitorio para la gestión 1994-1995, no satisfizo las necesidades y expectativas de una gran cantidad de cantones. La mayor parte de las obras se construyeron en la capital de la sección. Este hecho, presumiblemente, se constituyó en el eje central de los conflictos entre autoridades y dirigentes sindicales de los cantones:

> "En 1994 teníamos, por seis meses, nuestro presupuesto que alcanzaba a un millón tres mil novecientos dieciséis bolivianos (Bs. 1.003.916,00), y en esa gestión nosotros habíamos planificado con el Honorable Concejo Municipal. En vista de que había mucha plata en el banco y en vista de que las comunidades no se movilizaban, habíamos

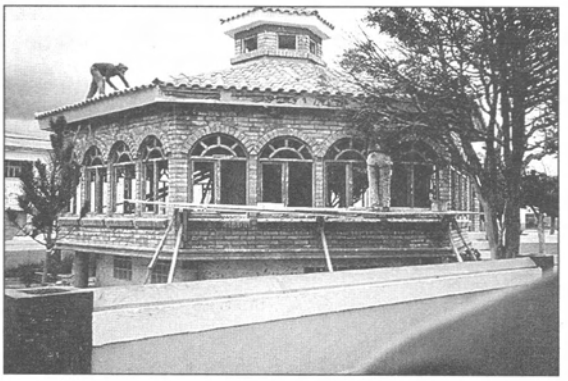
Gráfico 3
Inversión por tipo de proyectos ejecutados en Achacachi - Gestión 1996



Fuente: Elaborado sobre la base del Presupuesto Municipal de Achacachi 1996, Ministerio de Hacienda.



Pucarani, ciudad deportiva



Pucarani: obras de la plaza

planificado; habíamos dicho: Pucarani es ciudad deportiva porque es el sueño de unos 20 años atrás. Los concejales hicieron la resolución y empezamos a trabajar el coliseo cerrado para Pucarani con la primera fase y también el mejoramiento de algunas calles; pero, nos seguía sobrando dinero en el banco, hemos tenido que emplear para Pucarani..." (Entrevista a la alcaldesa municipal de Pucarani, febrero de 1997)

Se trata de la capital de sección y sede del gobierno municipal que goza de prestigio, no se debe olvidar que Pucarani fue uno de los puntos de referencia importante en la provincia Los Andes. Pero, sobre todo, se evidencia que no existía la suficiente presión de las comunidades que estaban desarticuladas y sorprendidas en un primer momento. Es decir, la Ley existía pero su institucionalidad aún no había llegado lejos. Un concejal trata de mostrar que también se han hecho obras en los cantones:

"Se han realizado obras de carácter educativo. Por ejemplo, la construcción de aulas escolares que el año pasado han sido alrededor de 24. También se han construido teatros escolares que han sido tres. Asimismo, en seis comunidades se han construido sedes sociales. Después, hemos hecho polideportivos en tres lugares. También se ha equipado el Hospital Ayni, por lo menos en un 80 por ciento." (Entrevista colectiva al concejo municipal de Pucarani, febrero de 1997)

Aparentemente, el gobierno municipal de Pucarani no ha descuidado la realización de obras en las otras comunidades, pero los datos de las entrevistas muestran que no son suficientes.

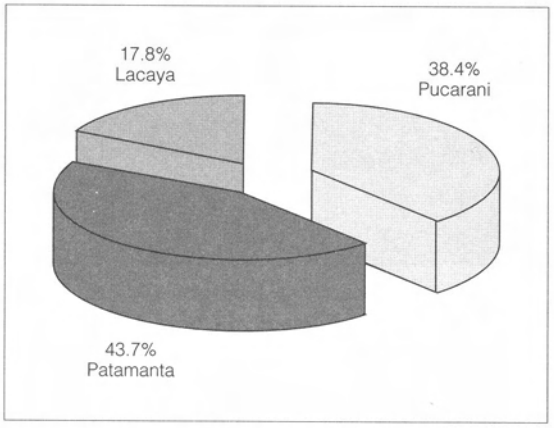
El sector de Patamanta tiene más del 43 por ciento de la población, el sector central de Pucarani más de 38 y el sector Sur el 17.8 (*Gráfico 4*). En la población en Patamanta, sin embargo las obras de envergadura, como el coliseo o el autódromo, se concentraron en el sector central. No se trata sólo del tamaño de población sino de la importancia de su concentración y de su capacidad de representación política.

El objeto de las pugnas entre las autoridades municipales y los dirigentes cantonales y comunales es el acceso y captación de recursos mate-

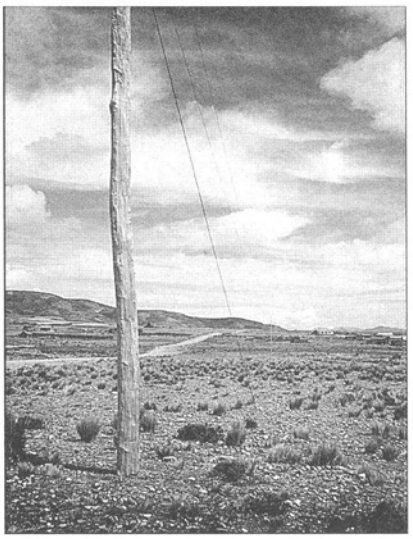
Pucarani: el coliseo de la ciudad deportiva

Pucarani: obras en las comunidades más lejanas

Gráfico 4
Población de la primera Sección Municipal de Pucarani, según distritos



Fuente: Elaborado en base a datos del Censo de Población y Vivienda 1992, INE.



Problemas de comunicación entre comunidades

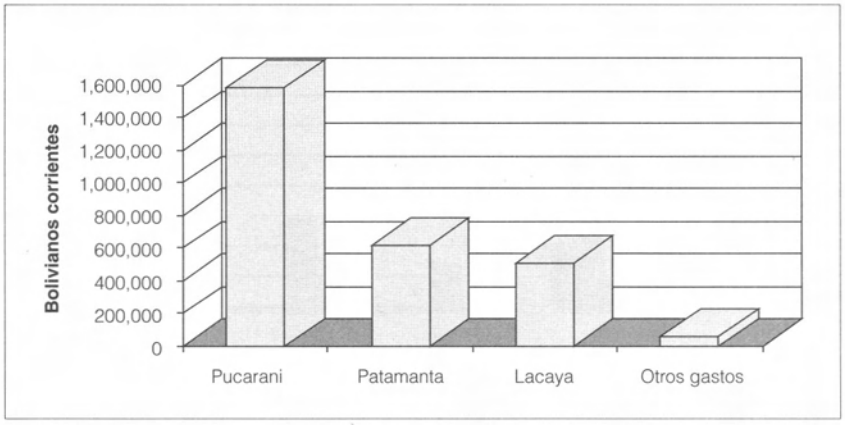
rializados en obras. Según declaraciones de dirigentes y datos de inversión, los proyectos parecen concentrarse en la capital de sección (*Gráfico* 5). El tipo de proyectos que se priorizó en los primeros años (1994-1996) está relacionado fundamentalmente con el mejoramiento urbano, la educación, el mejoramiento vial y la construcción de campos deportivos. En todo caso, la mayor parte de la inversión favoreció a la capital de sección y su entorno (*Gráfico* 6).

Se observan dos momentos en las pugnas entre el gobierno municipal y las comunidades: 1) el rechazo a la LPP y, como consecuencia, el marginamiento de muchas comunidades del POA; 2) cuando la alcaldía empezó a ejecutar los trabajos los excluidos comenzaron a reclamar obras para sus comunidades. El lento reconocimiento legal de las OC impidió la realización de obras en varios cantones por la ausencia de información sobre la LPP, el desconocimiento de sus procedimientos y de los derechos y obligaciones en este nuevo marco. Sin embargo, desde 1996 el gobierno municipal de Pucarani se vio sobrecargado de demandas y solicitudes de obras; los dirigentes empezaron a pugnar por ser atendidos lo antes posible y con mayor frecuencia. Esto hizo que la forma de distribución de los recursos fuera mejorando significativamente en favor de otros sectores. Por ejemplo, en 1997 se destinaron más recursos para proyectos del sector Patamanta y a los orientados al desarrollo de toda la sección (*Gráfico 7*).

El problema central de Pucarani es la enorme distancia existente entre los tres sectores y capital de sección. Prácticamente nunca existieron relaciones administrativas entre Lakaya y Patamanta y Pucarani. La implementación de la LPP tuvo muchas dificultades, por lo menos en lo que se refiere a la comunicación entre comunidades. En estas circunstancias es comprensible que se intensificaran las quejas por la concentración de los recursos en Pucarani.

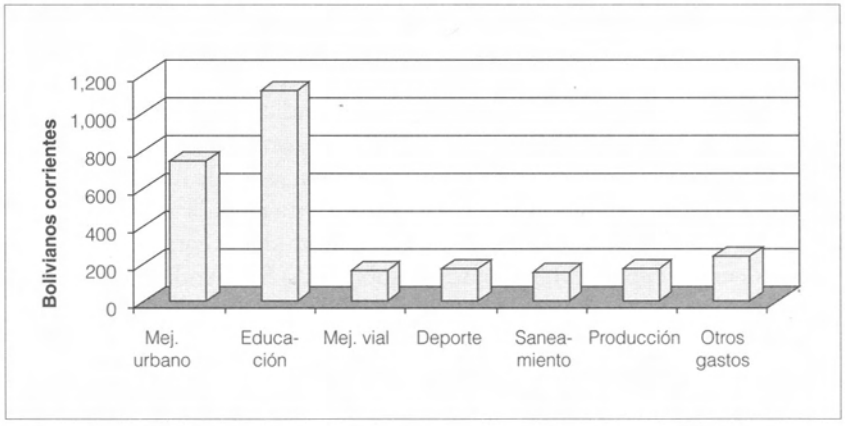
Pucarani
Periferia: Comunidad rural de Lakaya

Gráfico 5
Pucarani: Inversión por distritos - Gestión 1996



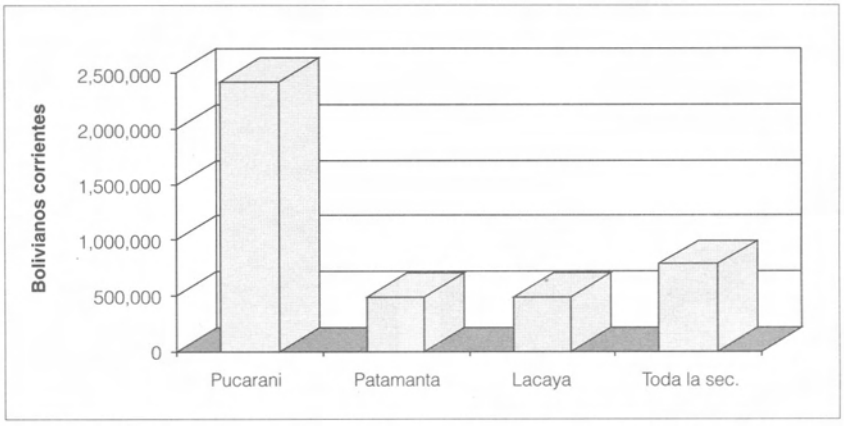
Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6
Inversión por tipo de proyecto ejecutado en Pucarani - Gestión 1996



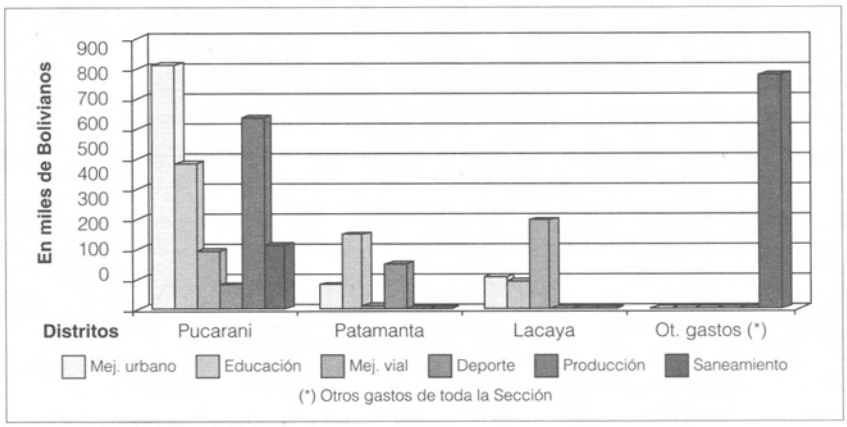
Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7a
Pucarani: Programación de la inversión - Gestión 1997



Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1997, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7b
Obras programadas en Pucarani por distrito - Gestión 1997



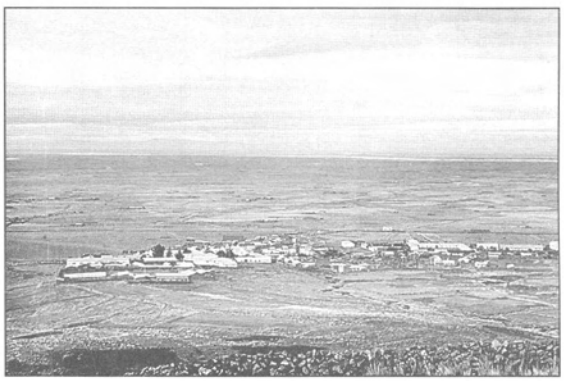
VIACHA

Al igual que en Achacachi y Pucarani, en el municipio de Viacha los recursos de la coparticipación se distribuyeron a través de la construcción de obras. También fue un factor importante en la priorización de los proyectos la cercanía o lejanía de los cantones y las comunidades. Las OC ubicadas en el entorno de la alcaldía de Viacha son juntas vecinales y comunidades campesinas: los distritos 1 y 2 (ciudad de Viacha), 3 (central de las 56 comunidades) y 7 (sector Norte) tuvieron mejores posibilidades para la captación de obras. Los distritos 4 (San Andrés de Machaqa), 5 (Jesús de Machaqa) y 6 (Parcial Arriba) fueron los menos favorecidos.

La distancia física fue determinante en la forma de distribución de los recursos. La distancia que tienen que recorrer las autoridades originarias del sector Machaqa (San Andrés, Jesús y Parcial Arriba) para plantear sus proyectos o expresar sus necesidades supone una inversión de recursos y tiempo. Según los informantes, el transporte es escaso y por eso el trámite de sus solicitudes significa un verdadero "viaje". En cambio, las comunidades aledañas a la ciudad de Viacha y con mayor razón las zonas urbanas, disponen de mejores condiciones para canalizar sus requerimientos. Las acciones de la alcaldía se concentran en las poblaciones de más fácil acceso, marginándose en cierta medida a las muy alejadas. Entre éstas las comunidades campesinas del sector Machaqa, sobre todo San Andrés de Machaqa: para llegar a Viacha en tiempo de lluvias hay pasar el río Desaguadero por Nazacara (provincia Pacajes). Los pobladores de San Andrés de Machaqa indican que se sienten más cerca del Perú que de Bolivia, ya que allí se aprovisionan de alimentos y útiles.

Como en Achacahi y Pucarani, aquí también se observa que los proyectos se destinan en su mayor parte a la capital de sección. Tanto en 1995

Viacha: Sección Andrés de Machaca



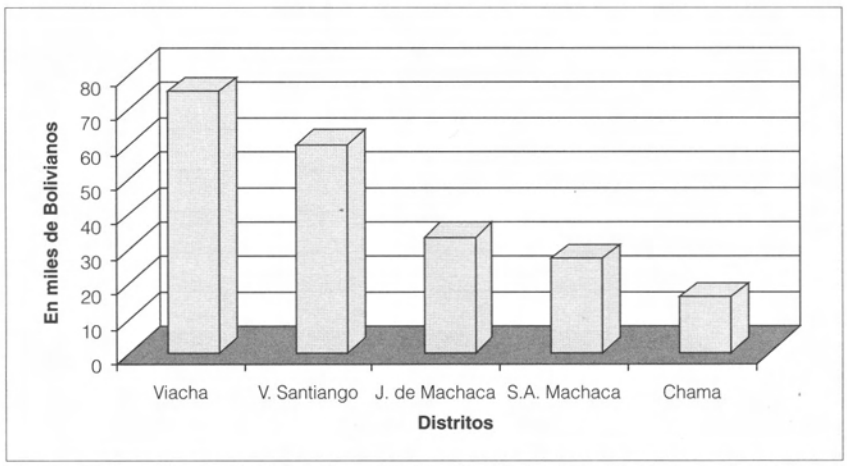
Viacha: Qorpa, Sección Jesús de Machaca

como en 1996 la inversión municipal fue considerablemente más elevada para la capital que para los otros distritos, tal como ilustran los *Gráficos 8* y 9. El monto de la inversión disminuye a medida que los distritos se alejan de la alcaldía. La ciudad de Viacha aparece con mayor frecuencia en la inversión seguida del distrito de Villa Santiago de Chacoma, el más próximo a la capital.

Si se considera la variable poblacional, se justifica en cierta medida la mayor inversión en obras en la capital. Más del 57 por ciento de la población está concentrada en la ciudad de Viacha (*Gráfico 10*). Las autoridades de los distritos alejados se muestran insatisfechas, se sienten marginados por la alcaldía; así se generan sentimientos de resentimiento y recelo entre las comunidades que afectan los lazos tradicionales de solidaridad de los machaqueños.

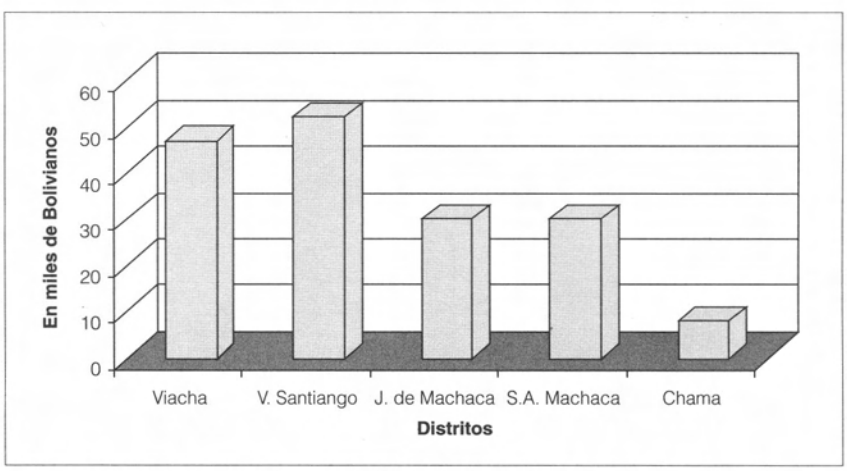
Las obras implementadas están relacionadas sobre todo con proyectos de educación, deporte y mejoramiento urbano, como la construcción o refacción de centros educativos y campos deportivos, el mejoramiento de plazas y calles, alcantarillado y electrificación. También aparecen como importantes los proyectos de mejoramiento vial, particularmente para la ciudad de

Gráfico 8
Inversión Municipio de Viacha - Gestión 1995



Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1995, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9
Inversión Municipio de Viacha - Gestión 1996



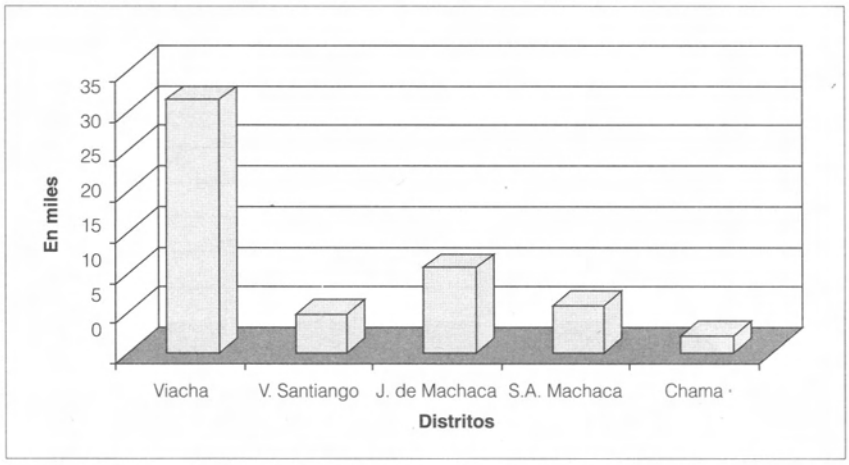
Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996, Ministerio de Hacienda.

Viacha (*Gráfico 11*). Las comunidades rurales valoran la educación; un dirigente comentaba que la mejor educación se logra mandando a sus hijos a la ciudad de El Alto. Al contrario de Achacachi, donde existen dos escuelas Normales Superiores, en la zona de Machaqa la educación es una carencia muy sentida.

Las obras de mayor envergadura, la remodelación de colegios, la construcción del coliseo y de canchas polifuncionales, se concentran en la ciudad de Viacha. La dimensión de las obras está en consonancia con el número de la población, con la distribución de recursos de la coparticipación y con la generación recursos propios (impuestos a inmuebles, vehículos y empresas). Pero las comunidades campesinas no piensan así; sostienen que Viacha es privilegiada. Las pequeñas obras ejecutadas en las comunidades campesinas son, generalmente, refacción de escuelas. Un proyecto grande en la capital equivale a varias refacciones de aulas:

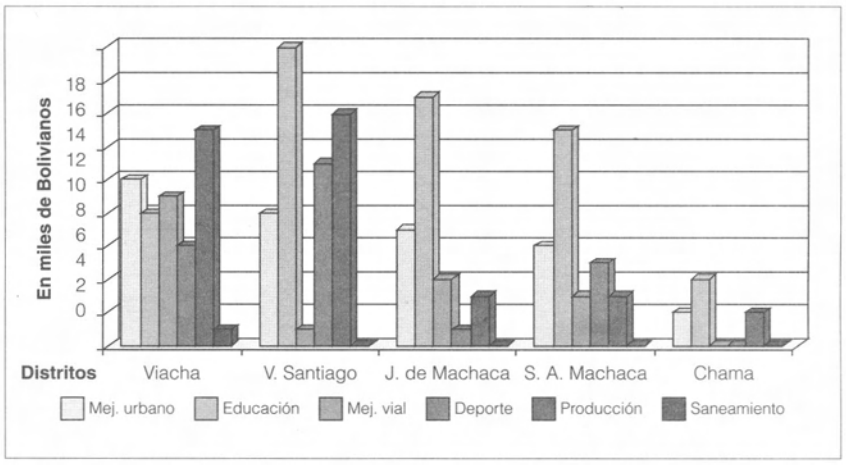
> "En la gestión 1996, la alcaldía de Viacha hizo más de 140 proyectos en el área rural, estamos hablando de postas sanitarias, colegios, escuelas, campos deportivos y lo más importante el mejoramiento de vías. Pero las

Gráfico 10
Población del Municipio de Viacha según distritos



Fuente: Elaborado en base a datos del Censo de Población y Vivienda 1992, INE.

Gráfico 11
Obras ejecutadas en Viacha por distritos - Gestión 1996



Fuente: Elaborado en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996, Ministerio de Hacienda.

Provincia Ingavi: talleres comunitarios, Jesús de Machaca

obras pequeñas se las encara más en el área rural, cuantitativamente son más obras en las comunidades, pero ahora cualitativamente se tiene un coliseo que estamos haciendo aquí en el área urbana, bueno esto nos representa unas 15 a 20 obras pequeñas." (Entrevista al Oficial Mayor Técnico de Viacha, enero de 1997)

Esta diferenciación fortalece la insatisfacción de las comunidades campesinas. Así, por ejemplo, el sector Machaqa pretende constituirse en la quinta sección municipal de la provincia Ingavi para contar con recursos propios. Asimismo, otras comunidades alejadas que no están comprendidas en el sector Machaqa, como los cantones de Villa Remedios, Ichuraya Grande y Villa Santiago de Chacoma, entre otros, se sienten "olvidados". Pero, las juntas vecinales de Viacha tampoco parecen contentas con las acciones ejecutadas por la alcaldía. Esto se pudo observar, por ejemplo, en el programa radial "La calle" de la Radio Fides y se ratifica con datos de las entrevistas. Los vecinos dicen que las calles de Viacha están un "desastre", que las obras se encaran muy empíricamente, sin estudios previos ni asesoramiento técnico; los más radicales manifiestan que las obras se hacen "a patadas", sin ninguna seriedad.

Las juntas vecinales quieren soluciones inmediatas a sus problemas, posiblemente por la expectativa creada por la LPP; mientras que a las autoridades municipales parece interesarles más los proyectos de mediano plazo. Esto genera un cierto conflicto. Los vecinos indican a menudo que en su zona no se realizó "ninguna obra", que los trabajos se están efectuando en la parte central de la ciudad, en otras zonas y en las comunidades campesinas.

B. Las comunidades fuerzan su participación en el POA

El Plan Operativo Anual (POA) es uno de los aspectos que relaciona el ámbito de la administración municipal con las expectativas de las OC. La elaboración del POA pone de manifiesto, en cierto sentido, las relaciones de fuerzas sociopolíticas en función de *las decisiones locales*, en términos de priorización y aprobación de proyectos presentados por las autoridades vecinales y comunales. La capacidad de empuje de las OC, la influencia de algunas personas, los vínculos amistosos e, incluso, las afinidades políticas, salen a relucir en el momento de priorización de proyectos y la elaboración del POA. En los tres casos del estudio se pusieron en marcha los viejos mecanismos de clientela de los partidos respecto a los líderes locales. Como las organizaciones comunitarias no estaban preparadas para ejercer sus derechos, fueron los viejos esquemas de valores los que dieron contenido a los nuevos mecanismos de la LPP. Así, la planificación participativa se convirtió en un mecanismo de los viejos esquemas de relación social. Pero lo novedoso fue que se dieron algunas contradicciones entre los viejos y los nuevos valores y sus representantes. El alcalde trataba de someter a los dirigentes a sus mecanismos de concertación en la priorización y los agentes de las comunidades se dividían en torno a dos posiciones: los que quieren imponer a las autoridades el espíritu de la Ley y los que tratan de vender al alcalde su "poder" a cambio de cualquier beneficio. Por ejemplo, el Comité de Vigilancia, en lugar de ser un instrumento de la sociedad fue un mecanismo para usufructuar las relaciones clientelares y fortalecer el liderazgo de sus componentes. Esta observación, obviamente, no se puede generalizar.

ACHACACHI

Según la versión del alcalde de Achacachi, durante las dos primeras gestiones (segundo semestre de 1994 y 1995) no se pudo llevar a cabo el mecanismo de elaboración del POA, puesto que los involucrados estaban en proceso de aprendizaje. En cambio, en la gestión de 1997 el POA se habría elaborado con la participación de todas las OC y el Comité de Vigilancia habría jugado un papel fundamental, cumpliendo su función de articular a las OC de las 166 comunidades y juntas vecinales de las capitales de cantones con el gobierno municipal:

"Hemos tenido una reunión con el Comité de Vigilancia explicándoles que vamos a hacer la planificación participativa, en qué forma vamos a proceder: primero ver todas las solicitudes de todas las comunidades, por ejemplo una comunidad puede tener cuatro o cinco proyectos para este año (1997), entonces nosotros pedimos al agente cantonal y al Comité de Vigilancia, más un jefe técnico bajar a las bases (...) para informar los proyectos destinados para esa comunidad; y entonces ellos tienen que decidir en conjunto, y nosotros decimos están ustedes de acuerdo, porque hay veces que son las autoridades nomás las que firman, que priorizan obras, hay veces que ni la comunidad sabe." (Entrevista al alcalde municipal de Achacachi, enero de 1997)

El alcalde pretende que los proyectos priorizados en el POA correspondan realmente a las necesidades de las bases y que no sean simplemente producto de las decisiones de autoridades comunales o vecinales. Así se podría pensar que las diversas comunidades y juntas vecinales participan realmente en la elaboración del POA. Las OC perciben lo contrario.

En el mismo sentido se manifiestan los concejales municipales de Achacachi al referirse a la elaboración del POA de 1997:

"Este año (1997) yo creo que sí lo estamos llevando tal cual dice la Ley, se está practicando la participación, se está empleando la planificación participativa, todos participan para elaborar sus proyectos más importantes de la comunidad. Este año nosotros pretendemos que con esta planificación participativa ya no haya problemas como se han suscitado el año pasado (1996); varias instituciones, especialmente la prefectura, vinieron a darnos seminarios sobre la LPP y de acuerdo a eso nos estamos amoldando ya este año." (Entrevista colectiva a los concejales municipales de Achacachi, febrero de 1997)

El desarrollo de talleres y seminarios sobre la LPP en el municipio de Achacachi tuvo efectos positivos entre los vecinos y dirigentes. Por un lado, el discurso es abiertamente de participación sin intermediación de las autoridades tradicionales; al mismo tiempo se observa la participación de la prefectura y su influencia en la toma de decisiones. Se observa, sobre todo, cómo las autoridades del municipio pretenden evitar la fuerza propositiva de las autoridades originarias; para ello el alcalde tiene mecanismos alternativos como los agentes cantonales, tradicionales mecanismos de articulación dependientes del gobierno municipal.

Las autoridades tradicionales cantonales y comunales manifiestan, por el contrario, que no han participado en absoluto en la elaboración del POA, que éste ha sido manejado directamente por el ejecutivo y el concejo, que muchas solicitudes no ha sido incorporadas y que muchos de los proyectos, que en un principio se había acordado incorporar, fueron eliminados.

El Comité de Vigilancia no cumplió con su función, fundamentalmente por no contar con recursos para desarrollar sus actividades e incluso alguno de sus miembros habría sido "comprado" por las autoridades municipales a fin de callar los reclamos y protestas de las OC:

"El POA en la alcaldía elaboraron, puedo decir; nosotros desde las bases presentamos nuestras solicitudes con esas referencias; ellos elaboran el POA en concejo municipal; desde ese punto de vista nosotros no tenemos esa participación así de cerca para la elaboración del POA, solamente estamos informados a través de los miembros de la alcaldía, que exponen después de aprobar. Voy a decir bien claro en esta parte del POA, en la primera instancia antes que se haya aprobado conocíamos nosotros que en Huatajata se estaban beneficiando las siguientes comunidades: pueblo de Huatajata, Tajara Chico, Tajar, Sancajahuira, Soncachi Chico, Tajara, Chilaya, pero con la reformulación del POA y la preinversión ya desaparecen Tajar Chico, Sancajahuira, Soncachi Chico, solamente tenemos dos proyectos en el cantón Huatajata, uno es la construcción de mingitorios públicos en el pueblo y el otro es la ampliación de agua potable en la comunidad Chilaya. Eso es lo que nos deja pensar mucho a nosotros, por qué nos han excluido." (Entrevista al agente municipal del cantón Huatajata, diciembre de 1996)

La información sobre la LPP y la planificación participativa ha generado, en los líderes cantonales, corrientes de opinión y el reconocimiento de derechos sociales. Por esto, algunos cantones ya empiezan a idear acciones de presión sobre el gobierno municipal de Achacachi para posibilitar la incorporación de sus solicitudes en el POA, como los bloqueos campesinos:

"Se puede decir que en el pueblo de Huatajata como en otros pueblos, nosotros hemos dicho si no nos atienden hay que bloquear Achacachi y no dejar pasar sus movilidades hasta que prometan realizar obras." (Entrevista al agente municipal del cantón Huatajata, diciembre 1996)

PUCARANI

La elaboración del POA en el municipio de Pucarani muestra signos de coordinación entre las autoridades municipales y las OC; los miembros

del Comité de Vigilancia cumplen de alguna manera sus responsabilidades toda vez que participan dinámicamente en la priorización de proyectos de desarrollo:

> "El Comité de Vigilancia agarra el autodiagnóstico de las 56 comunidades y al mismo tiempo el gobierno municipal fija fecha y hora para poder reunirse con todos los sectores. Allí están los corregidores, secretarios generales, el Comité de Vigilancia en pleno y la parte ejecutiva necesariamente. En base a los autodiagnósticos se ha elaborado el POA de la presente gestión 1997." (Entrevista colectiva al Comité de Vigilancia Pucarani, febrero de 1997).

> "El plan operativo anual se elabora en una asamblea de los secretarios generales de toda la sección municipal en Pucarani. Entonces, ahí leen los oficios presentados por las comunidades y, de acuerdo a lo que el año pasado han recibido o no, así planificamos. Si el año pasado han recibido, entonces este año ya no les toca." (Entrevista al agente municipal del cantón Chojasivi, febrero de 1997)

Las entrevistas muestran que los miembros del Comité de Vigilancia de la sección trabajaron de manera eficiente no sólo en la articulación de demandas de las organizaciones comunitarias sino también en la coordinación para la elaboración del POA. Obviamente, no todos observan con el mismo lente; otros mantienen una percepción negativa y censurable de la labor del Comité de Vigilancia:

> "Nosotros hemos decidido cambiar porque el Comité de Vigilancia que hemos elegido no está trabajando siempre." (Entrevista al agente municipal del cantón Patamanta, febrero de 1997)

> "Las obras que pedimos no nos hace responder con la alcaldesa. A nosotros nos parece que se hacen comprar con la alcaldesa. Debe estar contactado con la alcaldesa. Cuando exigimos nos dice: 'sí va a haber, está en proyecto'. Pero, nosotros en cuatro años no hemos recibido ningún proyecto." (Entrevista al dirigente sindical del cantón Patamanta, febrero de 1997)

En un primer momento el Comité de Vigilancia de Pucarani tiene ventaja en información y facilita los mecanismos de elaboración del POA. A ello se añade el apoyo de programas externos al municipio. Pero, poco a poco, las comunidades alejadas, que no tenían relaciones con el municipio, comienzan a entrar en escena. En el POA aprobado para 1996, el sector de Pucarani, contra Patamanta y Lakaya-Sur, recibe la mayor cantidad de recursos. En el POA de 1997 se repite la situación y se observa un significativo incremento en el presupuesto de Pucarani y una notable reducción en los otros dos sectores. Esto induce a pensar en la débil capacidad de articulación del Comité de Vigilancia y de los demás programas de apoyo al municipio. A ello hay que añadir la débil capacidad técnica y política del comité.

Pero otras fuerzas que favorecen a los vecinos y los comunarios del entorno de Pucarani —el municipio modelo para muchos— sacan ventajas crecientes respecto a las comunidades más alejadas que enfrentan problemas de información, tienen dudas y no parecen disponer de la capacidad para formular proyectos e introducirlos en el POA. Las deficiencias de capacidad y fuerza se incrementan a la hora de distribuir los recursos y se agrandan irremediablemente las brechas entre las zonas. No obstante, se nota una preocupación creciente en las OC por mejorar sus estrategias y captar los recursos en mejores condiciones.

Pucarani parece un buen ejemplo de las dificultades elementales que se oponen a una participación real en la confección del POA y cómo en esa situación los vecinos de los pueblos y lugares cercanos a las capitales de sección tienen todas las ventajas.

VIACHA

En varios distritos, las autoridades tradicionales de las centrales ejercen un importante papel de filtro de influencias en el gobierno municipal. Las autoridades, dada la lejanía de los Machaqas, prefieren dejar en manos de las autoridades originarias la planificación participativa, al menos en la confección del listado de necesidades.

En la sección de Viacha, en la elaboración del POA, según los datos proporcionados por vecinos y comunarios, en las tres primeras gestiones (1994, 1995 y 1996), no se logró una participación adecuada; las autoridades municipales priorizaron finalmente los proyectos a partir de las solicitudes de las OC. Las comunidades campesinas y las juntas vecinales determinan sus necesidades en reuniones y asambleas con una apreciable participación de los miembros de base; sin embargo, los que proponen los proyectos son en su gran parte dirigentes o ex-dirigentes que tienen mayor información y criterio. En tanto que los proyectos medianos que benefician a sectores

más amplios, a varias comunidades, se realizan en asambleas cantonales o sectoriales donde participan sólo los dirigentes. Se observa, por consiguiente, una mezcla de las determinaciones que provienen del gobierno municipal y de las autoridades originarias que mantienen un poder importante. Son dos filtros combinados en la articulación de las demandas de obras para las comunidades. El POA de 1997, de acuerdo a las declaraciones del alcalde, se realizó con una mayor participación de dirigentes:

> "Se hizo la reunión con los mallkus de cada sector, caso por ejemplo de la zona de Jesús de Machaqa, San Andrés de Machaqa, zona Norte de Viacha; en Viacha hubo algún problema y contradicción, pero creo que ha sido una medida muy buena, muy atinada, que ha tenido el alcalde Callisaya. Llamó a todos los representantes constituidos en toda la región a una especie de seminario donde trajeron sus propuestas. Cada comunidad trajo sus propuestas. Es en la reunión de los mallkus, los dirigentes, más los subalcaldes, la gente técnica del municipio y el alcalde, donde se priorizó lo que realmente necesita cada comunidad." (Entrevista al alcalde municipal de Viacha, enero de 1997)

Si desde la perspectiva de las autoridades municipales la priorización de proyectos y la elaboración del POA —por lo menos para la gestión de 1997— se efectuó con una amplia participación de las OC, desde la óptica de las comunidades campesinas, sobre todo del sector Machaqa, los proyectos priorizados no responden a sus verdaderos requerimientos. Los pequeños trabajos de refacción de escuelas y mejoramiento de plazas no son considerados como urgentes, aunque llenan las listas de la alcaldía. Los proyectos medianos o grandes son rechazados por la alcaldía con el argumento de que los recursos correspondientes a ese sector no cubren los costos. Pero, los mallkus dicen que, calculando los recursos de la LPP que les corresponden, el monto era suficiente. Por eso piensan que están siendo engañados por la alcaldía:

> "El Alcalde no quiso dar proyectos con un costo alto, sólo él prefirió dar algunas aulas, algunas plazas y sedes comunales; y proyectos más grandes, como ser riego u otros proyectos nos decían que su plata no alcanza, pero nosotros también sacando cálculos matemáticos teníamos recursos que nos podían alcanzar para realizar estas obras, pero no nos quisieron dar." (Entrevista con el mallku de San Andrés de Machaqa, enero de 1997)

C. ¿Comité de Vigilancia versus agentes cantonales?

La elección y puesta en marcha del Comité de Vigilancia ha sido uno de los temas centrales de la implementación de la LPP. Probablemente, junto con la planificación participativa, haya sido éste uno de los temas más admirados en todo el país y sobre todo en el exterior. Por ello se desarrollaron muchas expectativas en torno a su funcionamiento. Pero, curiosamente, se ha puesto más énfasis en el mecanismo que en su funcionamiento y posibilidades de que sirva para el fin que fue creado. Un mecanismo como el Comité de Vigilancia por el que se reconoce que la sociedad puede articular sus demandas de forma democrática y generar herramientas de control social, es un objetivo en sí mismo bueno y loable. Es por ello que la mayor parte de las evaluaciones se concentraron en el mecanismo mismo. En la investigación nos preguntamos si, dados los niveles de expresión ciudadana, si dadas las formas de expresión de lo civil en las comunidades rurales aymarás del estudio, se podría esperar que estos mecanismos funcionaran de acuerdo a los objetivos supremos diseñados para él.

La forma de constitución del comité fue diferente en cada lugar, como lo fue su funcionamiento y también los impactos en las comunidades a las que se supone que representa. En términos generales se observa que el comité no cumple adecuadamente con sus funciones y ello se debe a varios tipos de problemas: 1) porque no cuenta con recursos, 2) porque se trata de una nueva forma de representación que no corresponde con las formas de existencia de la ciudadanía y 3) porque ha sido capturado por los viejos valores y sistemas vigentes de clientelismo y cooptación política.

La labor que algunos de sus miembros desarrollan es *ad honorem* por definición y como decía uno de ellos, "a estas alturas de la historia nadie está dispuesto a trabajar gratuitamente en beneficio de otros, todo trabajo necesita ser remunerado". Esta expresión es importante porque una de las características del liderazgo comunal y sindical ha sido siempre, y en particular en esta zona, un servicio a la comunidad. Esta situación ha terminado una vez que el municipio implica recursos públicos, más aún, recursos que son de las comunidades. En este nuevo escenario el servicio a la comunidad comienza a dejar de tener valor, cuando otros, como el alcalde y los concejales, lo hacen de forma rentable. Antes de la LPP el

liderazgo era un tema con validez social y reconocido como un valor en sí. De ello dependió en buena parte la sobrevivencia de muchas de las comunidades tradicionales. El líder, el dirigente, la autoridad originaria era un servidor que tenía valor en sí mismo y era reconocido así en el seno de la comunidad. Cuando lo público se constituye fundamentalmente en torno al Estado por vínculos con los partidos, el eje de valoración del liderazgo se desplaza de lo público-societal hacia lo público-estatal. En la práctica esto se expresa en que el eje de valoración de todo liderazgo es la posibilidad de ser líder político, de obtener un puesto en la alcaldía, en ser tomado en cuenta por el partido y llegar a ser candidato. El impacto de la ampliación de candidaturas representativas a 311 municipios y circunscripciones nominales ha sido fuerte. Antes de la LPP el cargo no reportaba a su titular ningún beneficio ni económico ni de prestigio político; los beneficios eran sólo sociales y a largo plazo. Ahora cuando algunos servicios son rentados y otros no, las funciones no se toman en serio.

El razonamiento es el siguiente: donde nadie paga, nadie tiene derecho a exigir trabajo; por tanto, el comité no funciona en el sentido que ha establecido la Ley. Si alguno de los miembros trata de controlar la priorización de proyectos y la forma de su ejecución se enfrenta a dos posibilidades: ser "tentado" con algún ofrecimiento de beneficio personal o ser obstaculizado en sus funciones por parte de la alcaldía.[1]

Finalmente, un tema no resaltado se refiere a la relación entre el comité y sus comunidades y la planificación estratégica. Tanto por la conciencia personal como por lo que implica el liderazgo comunal, el comité no parece ser un mecanismo adecuado de articulación de demandas de desarrollo local. Ello podría resolverse si éste contara con indicadores de nivel estratégico provenientes de otros mecanismos (la alcaldía) para orientar la identificación de las demandas y su priorización. Hasta el momento, en el mejor de los casos, el comité está solo frente al alcalde y sus comunidades y con un tema central en las manos: las obras.

Según las autoridades municipales de Achacachi, el comité está cumpliendo de alguna manera sus funciones. Sin embargo, se observa que al lado de sus miembros existe una institución similar: los agentes cantonales. Estos son agentes municipales que articulan las demandas comunales y tratan de mediar entre los dirigentes comunales y la alcaldía. Con la creación del comité no desaparecieron los agentes cantonales sino que entraron en competencia. Lo curioso es que los agentes cantonales hablan como si no formaran parte del brazo operativo del ejecutivo municipal —dado que dependen formalmente del alcalde y, además, reciben remuneración de la alcaldía— sino que se presentan como "autoridades" que representan a las comunidades.

El 21 de febrero de 1997 se realizó una reunión entre el Comité de Vigilancia, los agentes municipales, el subprefecto, el oficial mayor técnico y algunos dirigentes vecinales y comunales de la sección de Achacachi para discutir la priorización e incorporación de proyectos en el POA del ese año. Los miembros del comité y el oficial mayor técnico se inclinaban por la no inclusión de solicitudes de los cantones que en la gestión de 1996 ya se habían beneficiado con obras y trataban de favorecer a los cantones que no las tuvieron. Por su lado, los "agentes cantonales" defendían sus propuestas y trataban de introducir una serie de demandas en el POA.

Es notable la confusión de roles pero con un hilo común: hacer valer su poder y liderazgo. El gobierno municipal y las OC estaban representados de forma cruzada: los miembros del comité se comportaban como parte del gobierno municipal, como si fueran "funcionarios" de la alcaldía y no como representantes de la sociedad. En cambio, los agentes cantonales y el subalcalde de Huarina cuestionaban la forma cómo habían priorizado los proyectos los técnicos de la alcaldía; como si no formaran parte del ejecutivo municipal hacían el papel de representantes de la sociedad. Lo normal o lo esperado era que los miembros del comité estén del lado de los dirigentes sindicales y vecinales, mientras que los agentes municipales del lado del oficial mayor técnico.

El cruce de funciones se mostró de manera más clara cuando el oficial mayor técnico convocó para la firma del POA revisado y del acuerdo que se pretendía establecer después de la reunión. Los agentes cantonales junto al subalcalde de Huarina se negaron a firmar dicho acuerdo; en cambio, los miembros del comité exhortaron a los agentes y autoridades sindicales y vecinales a firmar el documento. Al final sólo algunos firmaron, la mayoría de los agentes y dirigentes se "escaparon" manifestando que no podían comprometerse.

Se pudo observar una actitud de desconfianza, recelo e inseguridad en los agentes cantonales y dirigentes que se negaron a firmar, pero también en los que firmaron. Uno de los agentes dijo al pasar: "después 'sabe ser' un problema, mejor es no meterse". Esto expresa un temor a asumir responsabilidades con la elaboración del POA, la ejecución de proyectos y, en suma, a asumir la corresponsabilidad en el diseño e implementación del desarrollo local. Los agentes cantonales y los dirigentes prefieren cargar todas las responsabilidades de la planificación y la ejecución de proyectos al ejecutivo municipal. Esta situación nos lleva a una hipótesis: probablemente los valores de responsabilidad social son más fuertes entre los miembros de los instrumentos tradicionales de clientelismo que en los representantes del Comité de Vigilancia, quienes aparentemente se sienten más parte de la alcaldía que de la sociedad.

En el caso de Pucarani resalta la impresión general de que el comité fue eficiente en sus tareas de articular las demandas, aunque hay quejas de las comunidades más alejadas. Otra imagen surgida en el propio comité se refiere a que las actividades están siendo copadas por su presidente, quien tienen amistad con la alcaldesa. El "centralismo" del presidente podría indicar mayor eficiencia pero en desmedro de la representatividad y la capacidad real de articular las demandas de las comunidades.

En Puracarani, como en Viacha, se presentan serias dificultades de comunicación entre el comité y las comunidades debido, sobre todo, a la distancia. La gente de base piensa que el comité prefiere ir a los lugares cercanos para lo que cuenta con apoyo de la alcaldesa.

En el municipio de Viacha el comité no ha cumplido adecuadamente su rol articulador entre el gobierno municipal y las OC; según los informantes, no funciona porque no cuenta con recursos para movilizarse por todo el municipio de Viacha. Sus miembros indican, en ese mismo sentido, que no pueden ir a las comunidades campesinas porque ello significa gasto de recursos personales; por eso se relacionan más con la OC de la ciudad de Viacha que con los dirigentes del área rural. Ello a pesar de que en algunos lugares, como Jesús de Machaqa, se eligió representante del comité al mallku central para garantizar la representatividad de sus comunidades. Con esta elección las comunidades querían evitar la creación de otra instancia al margen del sistema de mallkus para no ocasionar "dualidad de autoridad". Esto dio lugar a que el mallku central asuma otra responsabilidad adicional, función que le significa más recursos y mayor dedicación de tiempo, por lo que no puede desarrollar satisfactoriamente su rol:

> "En Jesús de Machaqa, el Comité de Vigilancia es directamente de la central agraria; el mallku central de la jurisdicción tiene su suplente que es el que relaciona, porque si fuera otro el comité, fuera de la organización originaria, habría una dualidad de autoridad, entonces para cortar esa situación se ha determinado en este sentido." (Entrevista al mallku de Jesús de Machaqa, enero de 1997)

En las condiciones mencionadas el comité se convierte en un arma de doble filo: por un lado debe ser un instrumento de articulación de demandas y vigilar por la realización de obras; pero, por otro, se convierte en una frustración ya que no cuenta con las condiciones para cumplir sus tareas legítimas. Esta situación de frustración es particularmente importante en el mundo aymara donde la vida comunitaria es intensa. Pero, sobre todo, las autoridades originarias la ven como una amenaza a sus jerarquías internas.

D. La competencia por las obras

El escenario de la implementación se caracteriza por la competencia entre comunidades y cantones por los beneficios de la Ley. Las obras, que materializan los beneficios de la Ley y al mismo tiempo simbolizan los logros y progresos de las comunidades, sobre todo de los dirigentes, son lo principal. Como consecuencia lógica hay ausencia de perspectivas estratégicas y una irracional tendencia a la fragmentación territorial.

Dos temas resaltan en el nuevo escenario: en un primer momento las comunidades salen de su modorra tradicional; en el segundo, se ponen en competencia para captar obras. Con respecto al primer punto se ha constatado el aumento de actividad tanto a nivel de las comunidades como de los dirigentes y se ha reactivado la relación de exigencia de la comunidad al dirigente. En relación con el segundo aspecto se manifiesta un ambiente de enfrentamiento más o menos velado entre comunidades y una sobrecarga de trabajo para los dirigentes. Éstos se sienten exigidos por sus bases pero también atraídos por las condiciones del liderazgo.

La LPP cambió el significado e importancia de las obras en las comunidades. Antes eran con-

sideradas beneficios logrados por algún caudillo político o dádivas que llegaban de arriba gracias a los méritos que se hacían abajo. Ahora, el interés por captar los recursos es mayor y se basa en la consideración de los derechos adquiridos, lo que a su vez genera enfrentamientos con el alcalde o entre comunidades. Es el inicio de un proceso en el que la solidaridad intercomunitaria parece notoriamente afectada por la competencia; se empieza a romper la inercia del equilibrio entre comunidades. Aunque siempre hubo conflictos ahora se profundizan, se diversifican y tienen más argumentos, es decir, son más complejos. La solidaridad fue una pieza importante para la supervivencia en la pobreza. Las poblaciones rurales reaccionan a esta nueva realidad como lo hicieron frente a la Revolución de 1952 y a la Ley de Reforma Agraria cuando compitieron por las parcelas (sayañas) hasta llegar a los estrados judiciales.

El municipio de Achacachi antes de la LPP contaba con escasos recursos que apenas cubrían una pequeña proporción de sus necesidades: Bs. 18,841 (MDH-SNPP, 1996). Las autoridades municipales y los agentes cantonales cumplían ciertas funciones de cuidado y limpieza del radio urbano gracias al cobro de algunas patentes y sentajes. No gozaban de ninguna remuneración fija por su trabajo, todo lo hacían por el prestigio que les reportaba el ser Honorable Alcalde o agente municipal. Con la llegada de los primeros recursos de la coparticipación las autoridades municipales y las diferentes organizaciones sociales quedaron perplejas ante los montos de dinero. A raíz de la forma diferenciada en que se han venido distribuyendo dichos recursos, no tardaron en manifestarse conflictos entre los sectores más y menos favorecidos. Como resultado de esto se fortalecen las tendencias a la fragmentación del municipio con el propósito de controlar mejor los recursos:

> "Evidentemente, ahora ya la gente tiene mayor conocimiento de las leyes, ahora ya hay pelea inclusive de obras, no era así la primera gestión. Cuando se ha creado la Participación Popular estaban desinteresados. La primera gestión todita hemos querido centralizar; como le digo no había tanto interés, pero ahora cada habitante o cada comunidad pelea por los recursos que les corresponden cada año, y eso vienen a exigir: 'nosotros con este censo tenemos tanto y tanto nos corresponde la plata y en base a esto queremos esta aula' ... así tantean. Los que tienen menor población pierden en este caso y los que tienen mayor población ganan. Entonces hay que priorizar una comunidad por más pequeña que sea: agua potable por más que no le alcance su plata." (Entrevista colectiva a los concejales municipales de Achacachi, diciembre de 1996)

Por otra parte, los dirigentes vecinales y comunales tratan de ganar reconocimiento en sus bases haciendo todo lo posible para la construcción de alguna obra. Así muestran su capacidad de trabajo y de gestión. Por ello, los dirigentes muchas veces deciden el proyecto a solicitarse así no responda a las necesidades más urgentes de sus bases. Lo importante es hacer algo. Los proyectos son de mediano plazo y la gestión del dirigente sindical es de un año, tiempo insuficiente para efectivizarlo. Son pocos los dirigentes que están dispuestos a "ceder" su trabajo de gestión y canalización de solicitudes en favor de los próximos dirigentes, que serán los que inauguraran la obra con discursos, música y fiesta; prefieren ser ellos o nadie. Los dirigentes quieren ser ensalzados por sus bases durante la fiesta de la entrega de obra y sentarse al lado de las autoridades principales. La competencia entre comunidades dificulta la proyección estratégica, las obras de mediano y largo plazo. El paso de la incredulidad a la "fiebre" por las obras parece haber motivado a algunos dirigentes a comprometer a sus bases para aportar recursos para ejecutar una obra de inmediato, prometiendo que los aportes serán devueltos una vez que la alcaldía desembolse los recursos.

Estos problemas se exacerban por la ineficiencia de la administración: la tardanza en el desembolso de recursos comprometidos para las obras y el cambio de proyectos que hacen los dirigentes entrantes. Estos problemas refuerzan el descontento de los pobladores que, en muchos casos, desconocen los mecanismos de funcionamiento de la administración municipal. Las bases no advierten que sus dirigentes ocasionan, en parte, esas dificultades y demoras y creen que la alcaldía da mayores privilegios a determinadas OC. Los desaciertos de los dirigentes provocan mayor recelo entre cantones y comunidades. Los vecinos de la ciudad de Achacachi piensan que se están realizando más obras en las comunidades campesinas que en su zona; los cantones y comunidades de otros sectores tienen una visión contrapuesta.

En el gobierno municipal de Pucarani se priorizaron las expectativas del sector Central

postergando la atención de las necesidades de los sectores de Patamanta y Lakaya-Sur, provocando sentimientos de injusticia que tienden a convertirse en conflictos:

> "... pero a mí, sinceramente, no me convence, porque hay comunidades que tienen poca gente; tienen 20 ó 30 familias y esos reciben una sede social y el precio no está de acuerdo al número de habitantes que tienen. Por ejemplo, mi comunidad tiene 1.339 habitantes, pero en tres años que está funcionando la Participación Popular solamente hemos recibido dos aulas. Mi base dice que de una vez trámite la distritación, después la subalcaldía, eso nomás sería la última salida." (Entrevista al dirigente sindical del cantón Patamanta, febrero de 1997)

Estas palabras exhiben un notable sentimiento de injusticia entre los pobladores. El desencanto y la desconfianza de la gestión municipal, al parecer, ha sobrepasado el umbral de la tolerancia. Las comunidades se vieron en la necesidad de reformular su estrategia para conseguir obras y demandan la creación de subalcaldías para contar con recursos propios.

Mientras en el sector de Patamanta se debate esta idea, Lakaya ya presentó su solicitud para la constitución de una subalcaldía:

> "Sí, efectivamente en la gestión 96 nos han presentado tres cantones pidiendo subalcaldías; por ejemplo, el cantón Chojasivi ha presentado su solicitud para que ellos funcionen como subalcaldía, luego ha presentado el cantón de Lakaya, también de la misma manera ha solicitado el cantón Catavi. Los tres han presentado a la vez." (Entrevista a la alcaldesa de Pucarani, febrero de 1997)

Los comunarios del sector Sur no trabajaron de manera coordinada y unitaria en este propósito; prueba de esto es la existencia de tres solicitudes en las que se postula a un cantón diferente como posible sede de la subalcaldía:

> "Somos tres candidatos, de los tres cantones: Catavi, Chojasivi y Lakaya. Ahora, ellos legalmente no cuentan con equipos ni con infraestructura completa. Nosotros ya tenemos completo." (Entrevista al agente municipal de cantón Chojasivi, febrero 1997)

Esta disputa deberá ser resuelta por el gobierno municipal de Pucarani. Si se acepta la creación de una subalcaldía en ese sector, con la condición de que primero solucionen sus pugnas internas, se puede esperar un acuerdo en el que dos de las comunidades acepten que la tercera sea la sede de la subalcaldía. Si, por el contrario, el desacuerdo persiste, quizás la nueva demanda sea la creación de tres subalcaldías, con lo que se llega a un callejón sin salida. El problema es complejo y ambas salidas conducen a la atomización de los recursos y, en consecuencia, se pierde de vista el desarrollo integral de la sección.

Desde una perspectiva sociológica se podría decir que los encargados de administrar los recursos municipales en la mayoría de las provincias, como en el caso de Pucarani, son los "blancoides rurales". El comportamiento típico de estas personas tiene un carácter dual: se muestran humildes ante la gente de la ciudad, pero se vuelven soberbios con los pobladores de las comunidades:

> "La mayoría son del pueblo de Pucarani, casi todos, no nos dejan entrar a nosotros. Entre ellos nomás manejan la alcaldía. Quienes son los más 'capos', esos nomás entran. Los concejales son del pueblo, los asesores son de La Paz, el oficial mayor es el yerno de la alcaldesa, el personal técnico son parientes de los concejales." (Entrevista al dirigente sindical del cantón Chojasivi, febrero de 1997)

> "Mayormente son de acá del pueblo de Pucarani. De las comunidades, de los cantones no hay gente que trabaja en la alcaldía. Hasta el presidente del Comité de Vigilancia es de Pucarani." (Entrevista al agente municipal del cantón Lakaya, febrero de 1997)

En el gobierno municipal de Viacha la distribución de recursos fue inequitativa y esto parece originar entre otras cosas conflictos entre las OC. Esto, porque la participación de las comunidades campesinas se reduce a la presentación de solicitudes a la alcaldía. Así, para captar recursos en mejores condiciones, las OC tienden incluso a quebrar los vínculos de solidaridad entre las organizaciones originarias, como parece ser el caso del sector Machaqa. La competencia va creciendo y desarrollando relaciones conflictivas entre las OC que se manifiestan con mayor evidencia en el enfrentamiento entre el poder de la alcaldía y el poder comunal, así como entre las organizaciones vecinales y comunales.

Todos estos elementos refuerzan un tema central: parece que la fiebre por las obras obstaculizará por un largo período una visión estratégica de desarrollo basada en el fortalecimiento local con proyectos intercomunitarios, intercantonales y hasta intermunicipales. Ahora la situación está anclada en las obras, los dirigentes y la comuni-

dad. Esta situación impide la incorporación de proyectos de mediano plazo. Una simple revisión de las demandas incorporadas en los POA, por la lógica que rige la planificación participativa, manifiesta la ausencia de temas estratégicos que tienen que ver con el desarrollo rural, proyectos de apoyo a la producción y sistemas de control de los indicadores de desarrollo. También están ausentes temas relacionados con pobreza, género, medio ambiente, etc. El escenario es la competencia por obras con significación política para el liderazgo comunal o sindical y la visión estratégica está pospuesta.

E. El escenario de los actores sociales

La implementación de la LPP se ha producido en el escenario de los actores, de sus modificaciones y de la variación de las formas de acción social. Los actores definen el futuro de la Ley y al mismo tiempo son redefinidos por ella.

La implementación de la LPP descubre y resalta a los actores que forman parte del proceso de implementación, particularmente a los políticos que sobresalen por encima de los funcionarios estatales y asimilados encargados de la implementación. Estos actores están en un proceso de metamorfosis muy pronunciado: se generan o fortalecen en la escena de estrategias de apropiación de la Ley, con una tendencia general muy clara, la subordinación del liderazgo social al político.

La implementación de la LPP se produce en un escenario donde sobresalen primero los partidos políticos, en segundo lugar los líderes comunales o locales interesados en controlar el desarrollo del poder local y finalmente los técnicos de ONG y empresas consultoras que realizan tareas de planificación y asesoramiento. A poco tiempo de la implementación de la LPP, la politización de las ONG se puso de manifiesto como una tendencia importante. Los actores locales sustentan la lucha en torno al control de la implementación de la LPP con la participación de manera diferenciada de los líderes de las comunidades de base, los líderes de las organizaciones tradicionales de segundo y tercer nivel, los líderes locales que residen en los pueblos y que sostienen diferentes formas de control sobre sus comunidades y, finalmente, los líderes residentes en La Paz u otros centros que mantienen el control del poder local. Nuestras observaciones no se referirán a estos últimos.

La disputa entre los distintos actores sociopolíticos establece o manifiesta las relaciones de poder en el escenario local. En la construcción de lo local los conflictos reales y su procesos de resolución se vuelven piezas muy importantes, lo que hace del proceso de implementación algo muy ambiguo y polisignificante. Cada espacio social con cierta articulación en términos de sociedad local intenta influir en las decisiones de interés colectivo que se generan en el ámbito de la administración municipal, utilizando sus "recursos de poder". Estos recursos pueden expresarse en toda una organización sectorial, como la articulación de los cantones ubicados a orillas del lago Menor del Titicaca en el caso de Achacachi o simplemente en una "amistad personal" con alguna de las autoridades municipales. Esto cuenta en el momento de las decisiones para toda la jurisdicción del gobierno local, que en cierto modo es una distribución espacial del poder local, donde cada organización influye en alguna medida sobre el resto del territorio.

El concepto de sociedad en las zonas de estudio es profundamente local y así también son sus actores; la dimensión de ciudadanía es local y vinculada a la comunidad. Uno de los méritos de la LPP ha sido el de trascender a la comunidad. Las comunidades y sus líderes naturales deberán referirse a una unidad de ordenamiento superior, no precisamente a la unidad tradicional, sindical o al ayllu sino el municipio y a través de él al país. Esa expresión y vivencia de nuevos niveles de ciudadanía y por consiguiente de liderazgo, es muy incipiente todavía; está sometido a una serie de distorsiones por la mediatización de la acción local de los partidos políticos, de las ONG y de las consultoras. Pero los liderazgos y su ejercicio han comenzado a asumir otras referencias territoriales. Este reconocimiento tiene muchas expresiones no sistematizadas hasta el momento. Este ejercicio se suele reducir al control de las obras por el momento, decimos por el momento porque en los períodos electorales el ejercicio del liderazgo trasciende las obras y les sobrepone el concepto de control del poder. Las obras como eje de acción representan el regreso a concepciones de ciudadanía más encapsuladas en lo comunal o vecinal, pero al mismo tiempo son el camino a niveles políticos de ciudadanía, es decir, más amplios. Todo esto hace que los significados del escenario de aplicación de la LPP sean sumamente ambiguos, que sean movedizos y sin fronteras claras entre lo social y lo político. Veamos algunas muestras.

Algunas zonas de la ciudad de Achacachi han desarrollado estrategias para acceder a los recursos y contar con alguna obra para mejorar su "nicho ecológico",[2] que algunas veces se reduce sólo a una calle o una cuadra; lo importante es que allí haya obras, así esto afecte a otra calle, zona o comunidad. Este es el espacio para los actores y éstas son las banderas usadas por ellos:

> "Nosotros éramos una zona peruana; el 94 hemos dividido la zona, todos las autoridades nos han reconocido, la Ley de la Participación Popular ampara a que cualquiera puede armar una manzana; en este caso nosotros hemos ido a la prefectura, hemos hecho nuestra personería jurídica y nuestro testimonio de la zona. Ahora ya está aprobado este polifuncional, la canchita, en estas semanas vamos hacer un financiamiento, también vamos a realizar una sede social, ya nos ha aceptado; para la avenida hemos presentado electrificación a Electropaz." (Entrevista al dirigente vecinal de la ciudad de Achacachi, enero de 1997)

Entre las estrategias para conseguir recursos está la fragmentación socio-espacial, lo que implica a veces relaciones conflictivas entre cantones y comunidades.

La aplicación de la LPP ha sido un escenario nuevo para la formación de líderes y para el retorno de algunos que estaban olvidados. La representación que tienen los diferentes sectores en el gobierno municipal está relacionada con el acceso a los cargos de autoridades municipales o políticas y por la "capacidad" que tienen para ocupar dichos cargos. Es un espacio de construcción de relaciones de poder. El sector que logra acaparar la mayor parte de los puestos (alcaldía, concejalías, oficialías mayores, jefaturas de departamentos, jefaturas de divisiones, subprefectura, presidencia del Comité de Vigilancia, consejero departamental, central agraria, entre otros) tiene mayores posibilidades y ventajas para orientar las decisiones locales a favor de su sector. Así, por ejemplo, los siete concejales de Achacachi son del sector Central y, por tanto, el alcalde también; la mayor parte del equipo técnico también es de dicho sector; sólo el jefe de Departamento de Educación y Recursos Humanos es del sector Lago (Huarina):

> "Entre ellos (los de Achacahi) se cambian los cargos; son monopolizados por las personas que viven en la capital de sección; hay unos cuantos que toda la vida son dirigentes y autoridades." (Entrevista al presidente del núcleo escolar de la comunidad Tahari, diciembre de 1996)

Achacachi como capital de provincia y capital de la primera sección ha constituido un escenario de poder local con mayor capacidad de influencia sobre las decisiones que se toman en la administración política provincial y seccional. Esta concentración de los cargos en el sector central no fue cuestionada antes de la aplicación de la LPP porque la subprefectura y la alcaldía municipal tenían poco que ofrecer a los cantones y comunidades de otros sectores. Las relaciones entre las comunidades con la prefectura eran más distantes y dispersas.

Estas oportunidades están condicionadas por las relaciones políticas con los partidos. Poco se podría comprender la dinámica de estos escenarios sin la influencia de los partidos como condición para la mayor parte de los logros de los dirigentes. Los trámites deben contar con la aprobación de los partidos, los liderazgos con más futuro suelen validarse en el nivel político. Es decir, el escenario político sobredetermina el escenario social. Cada vez más, el liderazgo social es encubierto o directamente político. Las solicitudes de demandas y necesidades de los cantones y comunidades se tramitan directamente en la prefectura departamental o en la ex CORDEPAZ,[3] por esto las comunidades tienen que cambiar constantemente de "color político" según el partido que está en el gobierno central:

> "Hablaremos sobre CORDEPAZ. Por ejemplo, teníamos una colaboración del Ing. Zapata, nosotros teníamos que ganarnos su voluntad con la ADN, cualquier cosa —solicitud de obra— nosotros ya teníamos que volvernos a su color político para poder gozar alguna obra, incluso dar comisiones, ir a La Paz con algunos regalos; así teníamos que lograrlo, o bien hacerle fiesta a él. De eso le robábamos el corazón y de eso se comprometía y nos ayudaba." (Entrevista al agente municipal del cantón Ajllata Grande, diciembre de 1996).

Las relaciones de poder se manifiestan con mayor notoriedad en el escenario municipal porque los cantones y comunidades que no tenían mucho que ganar antes de la LPP ahora sí lo tienen; por eso están motivados para ejercer una presión social óptima tanto sobre el gobierno municipal como sobre las demás OC. Cada cantón o comunidad intenta mostrar su fuerza y su capacidad de poder para acceder en mejores condiciones a los fondos de la coparticipación, lo cual hace que se vayan estableciendo determinadas

relaciones entre los diversos actores políticos y sociales en el escenario local.

Los habitantes de Patamanta están volviendo a construir artificialmente relaciones con Pucarani porque su construcción sindical era bastante independiente en la vida práctica de este lugar. Su vida real comenzaba a articularse directamente con El Alto. La artificialidad del espacio de movimiento de los actores dificulta también la implementación de la LPP, lo que la hace más vertical y dependiente de los actores externos, como las ONG, los proyectos especiales o el personalismo de la alcaldesa. Los campos de acción son los mismos y las tendencias a la construcción de espacios propios en función de los intereses de los lideres se repite.

En el caso de la zona Machaqa de la sección Viacha, la vida de las comunidades prescindió durante mucho tiempo de las relaciones con la ciudad de Viacha puesto que miraban más hacia El Alto y La Paz. Con la LPP se estableció una relación nueva con la ciudad de Viacha; con la territorialización de las relaciones casi todo pasa por la alcaldía de Viacha y por los partidos políticos que la gobiernan. Aunque, simultáneamente, estas comunidades, particularmente las de Jesús de Machaqa, se relacionaban directamente con niveles centrales para sostener los mecanismos de cooperación internacional a través de ONG nacionales y extranjeras. Estas comunidades han comenzado a desarrollar nuevos liderazgos internos adaptando los viejos esquemas a la situación creada a raíz de la LPP, lo que implica a veces procesos de fragmentación social y territorial. También en estas comunidades la LPP y su implementación tienen una ambiguedad pronunciada como característica. Esta ambigüedad proviene no sólo de los diferentes valores que tiene lo político en cada lugar sino de la funcionalidad de lo social en su perspectiva política. Aunque en lugares como Machaqa se expresan fuertes tendencias antipartido, en el fondo se trata de la crisis del papel político de lo social. La cohesión y pervivencia de los valores tradicionales en el sector de Jesús de Machaqa hace que la ambigüedad sea más fuerte que en el distrito de Andrés de Machaqa y sobre todo en el de Parcial Arriba, sectores donde lo tradicional está en etapas más avanzadas de descomposición. En estos dos sectores el liderazgo social tradicional es más permeable a lo político, es más poroso. Para los líderes tradicionales de Jesús de Machaqa el nuevo liderazgo que se introduce con al LPP exige que las bases reconozcan esa ambigüedad con la que se enfrentan los dirigentes, quienes, por ejemplo, combinan tareas del Comité de Vigilancia con tareas propias de la comunidad bajo un mismo sentido.

Estos escenarios de relaciones sociopolíticas han cambiado la estructura territorial preexistente. Con la municipalización el centro del poder se ha trasladado a las secciones como Achacachi, Pucarani o Viacha. Antes, muchas de las relaciones que describimos transcurrían en el lugar, en el cantón, en las zonas; ahora ocurren en la relación entre el cantón, la junta vecinal, la zona o sector y el centro. El cambio en la territorialidad de las relaciones sociopolíticas es importante, y al mismo tiempo que se amplía el escenario de relaciones y consiguientemente de ciudadanía se produce una subdivisión interna para la reconstrucción de las condiciones de poder.

Las diferencias entre sectores más o menos tradicionales residen sobre todo en la rapidez en que se producen los fenómenos, pero el cambio parece tender a la homogenización aunque al mismo tiempo se producen brechas importantes.

---

[1] En un viaje de trabajo de campo compartimos el minibús con una autoridad municipal y su equipo técnico de uno de los municipios del altiplano —ninguno de los estudiados—. Las autoridades no sospechaban que adelante estaba uno de los investigadores en busca de información que no siempre es fácil de obtener. En amena conversación expresaron sus comentarios y sus estrategias para "hacer caer" al presidente del Comité de Vigilancia que estaba tratando de convocar a un cabildo abierto para cuestionar los malos manejos del alcalde. Decían: "a ese hay que hacerle *pisar el palito*, mostrando un cheque firmado por 20.000 Bs y hay que ver cómo brillan sus ojos." Hablaron de comprar coches y alquilar departamentos, en una franca muestra de cómo sacar beneficios estando en el poder de la alcaldía. Frente a ello el comité se encuentra entre la tentación y la puerta cerrada.

[2] Según Popper, las sociedades durante toda su historia han buscado mejorar sus condiciones de vida o su nicho ecológico, transformando el contexto espacial e inventando formas adecuadas para condicionar mejor su entorno y también transformándose a sí mismas; esto es igualmente válido para los individuos. Véase: Karl Popper, *En busca de un mundo mejor*, España, Paidós, 1994: 17-49.

[3] Las corporaciones de desarrollo regionales en cada uno de los nueve departamentos de Bolivia realizaban trabajos de desarrollo departamental, sobre todo en las provincias. Desaparecieron en el gobierno de Sánchez de Lozada (1994)

Tercera Parte

Impactos de la Participación Popular

I

Los impactos en las relaciones sociopolíticas

Hasta aquí se han descrito algunos de los aspectos del proceso de la implementación de la LPP. Como efecto de las primeras gestiones municipales y en relación a la distribución de recursos, la implementación de obras y las formas adoptadas en la priorización de proyectos, la elaboración del POA y la constitución del CV ya se configuran ciertas tendencias en las relaciones sociopolíticas entre las comunidades y los actores sociales y políticos.

De las muchas posibilidades para organizar conceptualmente el desarrollo de estas relaciones se han elegido cuatro que parecían importantes y que se han confirmado en la investigación: 1) las relaciones existentes entre los comunarios y sus autoridades, 2) las relaciones entre las comunidades, 3) las relaciones entre las comunidades y el municipio y 4) las relaciones entre las personas y el municipio. Las dos primeras se refieren a los sistemas más tradicionales y las relaciones hacia dentro, mientras que las segundas se refieren a las relaciones hacia afuera, a la vida externa de las comunidades. Se han observado cambios importantes en la configuración de las relaciones internas, al mismo tiempo que un cambio de importancia de las primeras a favor de las segundas. Las segundas han cambiado de carácter, así como ha cambiado de carácter el municipio antes y después de la LPP.

¿Cómo se expresan estos cambios? Siguiendo el esquema de análisis veamos algunas formas:

La relación entre los dirigentes de las OC y las bases parece ir ganando dinámica de forma muy tenue pero progresiva con respecto a la anterior situación. Los dirigentes sindicales y vecinales se han visto desafiados por sus bases ante las posibilidades de acceder a los recursos de la LPP y lograr así reconocimiento: serán reconocidos como dirigentes capaces y trabajadores o, por el contrario, si no pueden conseguir nada para su comunidad, como incapaces. Por las condiciones de la implementación, las condiciones político-partidarias, la escasez de recursos y otras circunstancias la tendencia más general pareciera encaminarse hacia el debilitamiento de las autoridades comunales en relación con sus comunidades.

La relación entre las OC, entre cantones y comunidades va asumiendo características conflictivas, como resultado de que cada comunidad o cantón quiere captar la mayor cantidad de obras así esto vaya en perjuicio de otras comunidades o cantones afectando negativamente los vínculos de solidaridad. Esta es una tendencia observada en todas las zonas rurales, de ahí buena parte de las razones de la emigración rural urbana; pareciera que el impacto de la LPP en términos de modernidad dinamiza esta tendencia y la profundiza.

La relación entre las OC y el gobierno municipal. Parece ganar terreno la tendencia al aumento de las diferencias y las brechas sociales y económicas entre comunidades. En función a la proximidad en que se encuentran los cantones y comunidades con respecto a la capital de sección, en referencia a la concentración poblacional, etc. se van produciendo brechas o se van ensanchando las existentes. Brechas y diferencias que se miden, no tanto entre las comunidades, sino en su relación con el municipio. El

municipio comienza a constituirse en el eje estructurador de las relaciones con las comunidades, ganándole terreno a las organizaciones comunitarias superiores.

Se pueden adelantar hipótesis sobre los cambios previsibles en el mediano y largo plazo; éstos se referirán a los sistemas de valores y jerarquías relacionadas con la apropiación de lo público, a la distribución del ingreso y a la participación en los beneficios de la modernización del Estado. ¿Será que pronto las comunidades comenzarán a pertenecer a tal o cual municipio antes que a tal o cual ayllu? Pareciera que las estructuras supracomunitarias van perdiendo importancia como eje ordenador de la vida comunitaria. ¿También pierden importancia como eje de identificación étnico cultural? Es decir, ¿el machaqueño será cada vez menos machaqueño y más ciudadano del municipio de Viacha?

Las relaciones entre el gobierno municipal y los comunarios y vecinos. Aunque inicialmente van teñidas de desencanto, enfado y crítica de parte de los pobladores, parecieran ganar importancia y peso en relación con las anteriores formas de organización territorial. Se va ampliando la referencia de ciudadanía hacia el municipio y por ese camino a la vida nacional. Este proceso favorece, probablemente, la democracia y el mercado como ordenadores de la vida cotidiana. A ello contribuye la representación uninominal en la Cámara de Diputados, por lo que cada ciudadano es un potencial candidato. Si se suman las oportunidades nuevas que ofrece la política, el espectro de participación se ha ampliado extraordinariamente. Un dirigente de una comunidad puede ser candidato a diputado uninominal, a concejal, al CV, a funcionario de la alcaldía. Esto es muy importante si se lo compara con los estrechos márgenes que da la comunidad como espacio de liderazgo. Además, el liderazgo comunitario es obligatorio, es una especie de impuesto, mientras que lo otro, el nuevo, es una carrera personal.

A. Las bases comunitarias y sus autoridades

En el proceso de implementación de la Ley se han ampliado los horizontes de pertenencia ciudadana en la mayor parte de las comunidades. Se ha profundizado el proceso democrático hacia fuera de la comunidad. Como contrapartida, la pertenencia comunitaria ha perdido su "sacralidad" y por lo mismo la autoridad en las comunidades más tradicionales. La "buena democracia" gana terreno frente a las tradiciones de representatividad y adscripción comunal. Las autoridades están entre la espada y la pared ante las fuertes exigencias de las comunidades.

Lo público no-estatal va siendo substituido por lo público estatal y la política va ganando espacio a lo social. La gobernabilidad de estas situaciones dependerá mucho del papel que pueda seguir jugando lo público no-estatal (el tercer sector, las comunidades tradicionales) dentro del municipio, ya que este eje ordenador de los futuros valores y jerarquías se impondrá de forma universal aunque con diferentes velocidades.

Mientras llega el "buen municipio", el "municipio eficiente", el futuro de las comunidades parece estar en la migración a El Alto o a La Paz, es decir, es muy incierto, sobre todo para la población joven.

1. Socialización de nuevos derechos colectivos y apertura de un espacio público

La "noticia" de que la LPP está llegando a las provincias con obras y que todas las comunidades campesinas y juntas vecinales tienen derecho a exigir a las alcaldías la atención de sus necesidades —lo que se difunde por los medios de comunicación radiales que tienen amplia sintonía en las provincias como Progreso, Fides, San Gabriel y otros o mediante el intercambio personal en ferias y fiestas— ha dado lugar a que los pobladores se interesen por canalizar sus demandas al gobierno municipal. Sin embargo, antes de partir hacia la alcaldía y empezar a tramitar sus personerías jurídicas, las comunidades y zonas urbanas han tenido que reunirse y discutir entre las bases y sus dirigentes las posibilidades de acceder a los fondos de coparticipación. Son los primeros desafíos que se van planteando las OC para satisfacer alguna de sus necesidades.

Esta inquietud por captar recursos hace que los comunarios y vecinos empiecen a idear una variedad de proyectos para luego formularlos en solicitudes escritas y presentarlos al gobierno municipal para su posterior aprobación. Los dirigentes se dan cuenta que ahora necesitan "*saber*" sobre los contenidos y mecanismos de funcionamiento de la Ley 1551; ya no basta sólo con hablar con las autoridades, sino se trata de "*escribir en el papel*" los requerimientos de la comunidad o la zona, en términos de "perfiles de proyecto" —cosas que por cierto jamás habían hecho antes— y esto les puso en evidencia una vez más que realmente el "conocimiento es importante". Pero se trata de un conocimiento diferente al tradicional con el que se gobernaban las comunidades, es un conocimiento que está escrito en otros códigos que los tradicionales:

"Hay cambios en las bases, porque ya están interesados en hacer proyectos, pidiendo por lo menos que haya algo para la comunidad. Como tiene cada uno su censo del 92, tienen derecho a reclamar; están preocupados los sindicatos después de la Ley de Participación Popular." (Entrevista al Agente Municipal del cantón Ajllata Grande, diciembre de 1996)

2. La carga recae sobre los dirigentes

Las bases tienen expectativas de contar con obras y esperan que sus dirigentes se movilicen para canalizar sus demandas en la alcaldía, lo que no siempre resulta positivo ya que algunos dirigentes se descuidan en solicitar los proyectes o se cansan de tanto molestar a los personeros de la alcaldía para que sean atendidos sus pedidos. Pero las bases no lo perciben así y consideran que es el dirigente el que no se está preocupando de exigir, piensan que su culpa, desconociendo las dificultades y problemas con los que tienen que enfrentarse en la preparación y presentación de las solicitudes, en lograr su priorización y su inclusión en el POA. Según los dirigentes, la preparación de las solicitudes hasta la inclusión del proyecto en el POA —si es que lo logran— es todo un trabajo, "viajando" constantemente desde sus comunidades. Muchas veces tienen que retornar sin haber conseguido ninguna información y ningún avance en sus trámites.

Las bases al ver los trabajos que se están ejecutando en la ciudad de Achacachi y otras comunidades vecinas, y no así en su comunidad, imaginan que son sus dirigentes los que no están haciendo los trámites correspondientes. Cuando no se concretiza una determinada obra, ellas cuestionan a sus dirigentes, tratándoles de descuidados y muchas de veces de incapaces; por tanto, los dirigentes prefieren no llamar a reuniones cuando no existe ningún avance en el trámite, para "estar tranquilos", porque finalmente nadie les paga por ese trabajo. Los dirigentes prefieren terminar lo antes posible su gestión de un año. En cambio, cuando los trámites son positivos, entonces convocan a reuniones con regularidad para informar y coordinar los trabajos comunales con el fin de ejecutar las obras solicitadas, lo que da lugar a una relación más estrecha y de confianza entre las bases y sus dirigentes, toda vez que los objetivos acordados en la comunidad se han logrado. Pero, cuando los proyectos solicitados se frustran, las relaciones se distancian, creándose un ambiente de desconfianza; las bases ya no asisten a las reuniones porque consideran una pérdida de tiempo, puesto que nada se consigue con ellas:

"Cuando se reúne la gente exige a las autoridades: por qué no se han movido en esos proyectos. Le echan la culpa a las autoridades. Más bien cuando no nos reunimos, tranquilos nomás estamos. Pero ahora queremos reunir porque la obra ya llegó. A las autoridades exigen, pero en cambio nosotros todos los días, semanalmente por ejemplo estamos viajando a Achacachi a exigir." (Entrevista al agente municipal del cantón Chua Visalaya, diciembre de 1996)

En el afán de tramitar los requerimientos de obras en la alcaldía muchos dirigentes tropiezan con el desconocimiento de mecanismos de funcionamiento de la LPP, esto les dificulta moverse en la dirección adecuada. Pero cuando ya están en condiciones de poder trabajar con mayor eficiencia, cuando han "aprendido" las habilidades relacionadas con la proposición de proyectos, la planificación participativa y la elaboración de POA necesitan conocer las otras argucias que son necesarias en el momento de exponer y defender los proyectos; para entonces ya están terminando su gestión. Así, el dirigente entrante tiene que empezar a recorrer el mismo camino de aprendizaje que el saliente:

"A mí me ha tocado ser secretario general. El saliente me ha dicho: 'esto ya está en trámite, hay que exigir'. Entonces, yo voy a exigir a la alcaldía y allá me responden que no han firmado todavía, que hay muchos papeles; así nomás ya me muestra. No hay buena atención. Entonces, ¿cómo voy a enfrentar a la comunidad, qué voy a decirles?; ellos me dicen: 'tú no has debido ir, no has debido exigir'." (Entrevista al ex-dirigente sindical del cantón Patamanta, febrero de 1997)

El problema de la falta de continuidad dirigencial es una de las dificultades con que se están enfrentando las OC, sobre todo las organizaciones campesinas, puesto que la modalidad de turno en el nombramiento de autoridades comunales hace que la gestión tenga sólo una duración de un año y que el cargo sea asumido por la persona a quien corresponde el turno, así no esté preparada o en el peor de los casos sea analfabeta[1]. Estos dirigentes pasan un verdadero "calvario" tratando de solicitar y conseguir algún proyecto por pequeño que sea. La cosa es que sea realizable en su plazo.

3. ¿Dirigente y administrador?

Como el cargo de autoridad es considerado en términos de servicio a la comunidad en las poblaciones altiplánicas y supone, a su vez, gastos en recursos económicos e "inversión" de tiempo, casi nadie estaría dispuesto a prolongar ese trabajo de servir a los demás con gastos propios sin recibir a cambio casi ninguna retribución interesante —aparte de un cierto reconocimiento social— por dos años o más.

En la vida comunitaria, cada cierto tiempo se reúnen los comunarios para tomar la decisión de quiénes serán los miembros habilitados para desempeñar el cargo de autoridades. En términos genéricos, la autoridad y demás cargos son concebidos como un servicio que se cumple a la comunidad. Si bien éstas responsabilidades se convierten en una "carga" para quien las desempeña, porque quita tiempo y dinero, esto mismo le permite avanzar a la pareja y a su familia en estatus y prestigio social dentro de la comunidad. Esta situación en el mundo aymara toma más fuerza en las comunidades más tradicionales donde la relación entre los dirigentes y sus bases es bastante dinámica y estrecha; las autoridades difícilmente hacen lo que les viene en gana, están sometidas al control social por parte de sus bases. En algunos casos, la eficiente labor del dirigente permite que sea nombrado en reiteradas ocasiones. En las organizaciones comunitarias el criterio que predomina para elegir a su dirigente es la eficiencia, esta forma de proceder permite, en cierto modo, garantizar el desarrollo de la comunidad. Una persona cumple con este requisito a través de las obras y proyectos conseguidos. Pero el dirigente está entre los miembros de su comunidad y las autoridades municipales. Sus actividades se desarrollan entre esos dos ámbitos: en el primero, coordina y planifica las demandas sociales; en el segundo, para que los reclamos de su comunidad sean tomados en cuenta, debe lidiar con los obstáculos burocráticos, con los dirigentes de las demás OC y hasta con la discriminación social. Del éxito o fracaso en este pedregoso terreno depende no sólo el desarrollo de su comunidad sino también las buenas o malas relaciones con sus bases, una pieza fundamental del orden de las comunidades tradicionales y de los sindicatos agrarios.

4. Acumulación de nuevos conocimientos

Ha nacido un fuerte impulso, clave para el desarrollo local, con motivo de la Ley se ha generalizado la necesidad y deseo de conocerla y todo lo que implica.

En las tres secciones municipales el tiempo de duración del mandato de los dirigentes es de un año, en las juntas vecinales de dos. En el caso de los sindicatos campesinos (Achacachi y Pucarani) o autoridades originarias (Viacha, sobre todo los del sector Machaqa), como se sabe, la modalidad de nombramiento de las autoridades en las comunidades altiplánicas se sigue haciendo por turno (Albó y otros, 1989: 49-54), por la parcela (*sayaña*). A la persona que le toca el turno, tiene que asumir y tratar de llevar hacia "adelante" a la comunidad; empero en el contexto de la LPP las bases tienen motivos para exigir a los dirigentes, porque de alguna manera saben que existen recursos, además de "ver" las obras en la sección. Como la mayoría de los comunarios no conoce casi nada los mecanismos de funcionamiento de la Ley, cuando asume el cargo de autoridad tienen que aprender algunos aspectos de la Ley y cuando más o menos logra tener algún conocimiento, su gestión se termina. El comunario que le sustituye en el cargo también tiene que aprender; lo que le dificulta canalizar sus demandas en mejores condiciones. En cambio, las organizaciones vecinales nombran al presidente de la junta vecinal mediante la modalidad de elección, donde los vecinos apoyan a la persona más activa y seria, que muestra tener capacidad y aptitudes para asumir la responsabilidad de vecinal; además, en cierta medida conocen mejor la LPP. Entonces, las organizaciones vecinales no tropiezan con tantas dificultades como las organizaciones campesinas en el proceso de preparación de sus proyectos, la canalización, la priorización y la incorporación en el POA.

Al respecto hay que diferenciar programas: hay programas de desarrollo que pasan transitoriamente sin dejar nada y tras cualquier cambio en la comunidad o en la alcaldía no queda ni el recuerdo; otros programas, sin embargo, se basan en una institucionalidad establecida en el ámbito local y que les da sustento, constituyéndose una forma de acumulación de conocimiento local, aspecto por cierto muy importante para la potenciación de los actores sociales y políticos a nivel local.

Un beneficio colectivo muy importante en la implementación de la Ley ha sido la acumulación de conocimientos por parte de las autoridades sindicales y vecinales. Basta con estimar la cantidad de autoridades que por necesidad tienen que

analizar la Ley y aprender su funcionamiento en un plazo de cinco años. Cada año un conjunto de autoridades en 166 comunidades deben aprender a hacer los trámites, deben practicar la presentación de proyectos, negociar con el alcalde, relacionarse con el CV, etc. Son múltiples los temas y los niveles de conocimientos nuevos que la comunidad irá acumulando, los que modificarán sin duda la relación entre las bases y sus dirigentes. En esas 166 comunidades se han realizado varias veces al año reuniones para considerar las obras que deberán exigir, los dirigentes han dado cuenta de sus trámites y de las dificultades enfrentadas. Ya no se trata de un saber propio del dirigente sino de un conjunto de conceptos y de técnicas que se han ido socializando en la comunidad. Además del tema de las obras está el conocimiento del marco en el que se viene implementando la LPP, ya que las comunidades incrementan el conocimiento de lo que viene ocurriendo en las otras comunidades, lo que ocurre en la alcaldía, conocen nuevos líderes de otras comunidades, se encuentran con otras comunidades por motivos de inversión en obras. Al otro lado de la riqueza del nuevo conocimiento que supone el nacimiento de un nuevo liderazgo local, existe el peligro de desconocimiento por parte de las bases de los viejos líderes, echando sobre ellos todos los problemas y frustraciones de la comunidad. Se ha observado que el líder tradicional deberá actualizarse y cambiar los parámetros de su trabajo tanto con la comunidad como con los políticos, con los funcionarios. Otro líder está surgiendo.

Durante las primeras gestiones municipales (1994-1995), la priorización de proyectos y la ejecución de los mismos no se hizo de la manera planificada, tal y como estaba previsto en la Ley; tanto las autoridades municipales como los dirigentes no conocían a cabalidad los elementos y mecanismos de funcionamiento de la LPP. Esto ha dado lugar a que las autoridades municipales y dirigentes que más o menos lograron manejar la Ley tengan la ventaja de poder orientar los recursos en favor de determinados sectores. Las autoridades municipales y las OC que sabían algo, fueron las que más se beneficiaron, en comparación con aquellas otras que ignoraban el funcionamiento de la Ley; este desconocimiento les llevó incluso a perder recursos. Tuvieron que luchar contracorriente en un primer momento, ya que tanto las centrales y subcentrales agrarias, así como los profesores, promovieron la idea de rechazar la Ley, la que según ellos estaba orientada a "liquidar" las diferentes organizaciones de la sociedad. El grado de conocimiento o desconocimiento de la LPP posibilita a las OC exigir y lograr en mejores condiciones la atención de sus demandas. En esto las organizaciones que tienen mayor ventaja son las juntas vecinales; éstas están en contacto casi constante con la información que circula, que generalmente llega primero a la capital; mientras que las organizaciones campesinas alejadas tienen pocas oportunidades de poder enterarse sobre el acontecer nacional, departamental, provincial y seccional.

Los dirigentes vecinales reclaman sus exigencias con mejores argumentos y, por tanto, con mayor fuerza en comparación a los dirigentes campesinos que apenas pueden elaborar una carta de solicitud de obras. La distancia no siempre es determinante para la posibilidad de los saberes que van adquiriendo los ciudadanos, cuando algunas instituciones (ONG) difunden la información relacionada con la LPP, así como los programas de capacitación.

Tanto en Achacachi, Viacha como en Pucarani se observa que las organizaciones que tienen mayor conocimiento, disponen de mejores argumentos y recursos en la exigencia de sus demandas, con respecto a aquellas que conocen muy poco los elementos y mecanismos de funcionamiento de la Ley. Por ejemplo, las comunidades campesinas del sector Sur y Norte del municipio de Pucarani tardaron toda una gestión (1994) en aprender el verdadero sentido de la LPP, rechazando la oferta de obras que les hacía la alcaldesa, creyeron que las obras no les iba a beneficiar a ellos, sino a un supuesto "patrón" que llegaría en el futuro. Es decir, para esos campesinos aceptar las obras significaba aceptar el retorno de los patrones de las ex-haciendas, entonces había que resistir el ofrecimiento de las obras. En cambio, los pobladores de la ciudad de Pucarani aprovecharon esa renuencia a las obras de parte de la mayoría de los sindicatos campesinos para proyectar e invertir los recursos en obras de consideración (coliseo cerrado, autódromo, mejoramiento urbano, plaza de toros, estudio para el estadio de Pucarani) en beneficio de la Ciudad Deportiva de Pucarani. Recién, al ver que en algunas comunidades campesinas se estaban ejecutando las obras, reaccionaron y empezaron a presentar sus demandas a granel en la alcaldía. Asimismo, las comunidades campesinas del sec-

tor Kalaque-Santiago de Huata del municipio de Achacachi manifiestan abiertamente el no saber casi nada sobre la Ley, y que recién están tratando de organizarse para tramitar sus necesidades, para lo cual requieren cursos de capacitación sobre la LPP. En cambio el sector Lago y Warisata, donde los dirigentes son profesores en su mayoría, conocen de alguna manera la Ley y tienen mayores posibilidades de acceder a los recursos. Por su parte en el municipio de Viacha se observa también la influencia del grado de conocimiento en la probabilidad de acceder a los recursos. Por ejemplo las juntas vecinales de la ciudad de Viacha tienen mayores posibilidad de captar las obras así como las comunidades que tienen la oportunidad de apoyarse en alguna ONG[2] para elaborar sus proyectos, toda vez que no es lo mismo presentar a las autoridades municipales un proyecto estructurado (diseño, costo de la obra, población beneficiaria, etc.) que presentar una carta de solicitud. Es decir, las OC que saben elaborar un proyecto tienen grandes ventajas sobre aquellas que apenas redactan una carta de solicitud. El saber sobre la LPP adquirió valor entre los comunarios y las personas que conocen empiezan a gozar de un cierto reconocimiento social. Por otra parte, en las tres secciones estudiadas se observa que el valor del saber no sólo se relaciona con el conocimiento de la LPP, sino que implica otros ámbitos como la facilidad de expresión (en español) que puedan tener los dirigentes; el dirigente que maneja muy poco el español ya tiene desventaja frente a sus similares que se desenvuelven con mayor facilidad y acierto en la argumentación de los proyectos de desarrollo local.

Los cursos de capacitación sobre la LPP, por lo general se concentraron en la capital de sección y algunas capitales de cantones, beneficiando a los dirigentes y población que viven en dichos centros o en su entorno; en cambio, las comunidades campesinas alejadas han tenido pocas oportunidades de enterarse acerca de la Ley. El desconocimiento hizo que algunas comunidades traten de captar los recursos por la vía incorrecta, de exigir dinero en efectivo de acuerdo al número de habitantes de la comunidad, por ejemplo. Y como las autoridades municipales, según la Ley, no están obligadas a ese tipo de pedidos, éstos son rechazados. Es importante resaltar el papel de las radios, que son los medios por excelencia para socializar actitudes y tomar posiciones frente a la Ley. Un sistema de información en el altiplano deberá partir con un buen uso de las radios aymaras de la zona, las que han desempeñado un papel fundamental en la difusión y socialización de ciertos aspectos de la Ley.

5. Se ha activado la organización comunitaria

Después de la construcción de algunas obras, las organizaciones vecinales y sindicales empezaron a discutir sus problemas y necesidades más urgentes con el fin de presentar algunos proyectos, ocasionando que las reuniones se realicen con mayor frecuencia y dinamismo; la participación de las bases en las asambleas aumentó en un inicio y pensaron que era la hora de concretizar los sueños de mejorar sus condiciones de vida. La realización de reuniones con mayor frecuencia y el establecimiento de algunos proyectos importantes fue creando a su vez una mayor expectativa en los miembros de base, en la posibilidad de ver las obras en un tiempo muy próximo. En los tres municipios estudiados, el entusiasmo para discutir las necesidades ha subido porque las bases tienen mayor interés en participar activamente en la proyección y ejecución de obras. La participación de las bases en reuniones y trabajos comunitarios ganó importancia cuando los proyectos presentados a la alcaldía fueron atendidos. En las tres alcaldías la gente consideró que su participación activa realmente tuvo frutos; por lo tanto, discutir problemas de interés común adquiere sentido y significación. Viendo que las obras se ejecutan con los recursos de la LPP, hasta las comunidades y zonas más apáticas empiezan a organizarse reuniéndose con mayor frecuencia.

Sin embargo, las obras no siempre se realizaron según las expectativas de las OC, se concentraron en la capital de sección. Entonces, ese entusiasmo inicial está perdiendo fuerza, llegándose en algunos casos a desarrollar sentimientos de incredulidad. Al ver que las solicitudes no son atendidas oportunamente los miembros de base consideran que participar en reuniones y trabajos colectivos es una pérdida de tiempo, haciendo que las relaciones entre bases y dirigentes se vayan distanciando. Con la expectativa de las obras, los comunarios y vecinos empezaron a participar de las reuniones con mayor interés con la esperanza de que los proyectos discutidos y aprobados se concreticen con los recursos de la LPP. Entonces las comunidades y zonas tratan de organizarse mejor para exigir la atención de sus necesidades, ganando así más dinámica las reuniones comu-

nales y zonales. Los dirigentes y las bases tratan de trabajar de manera más estrecha con el fin de lograr sus objetivos:

> "Ahora las reuniones de las juntas vecinales, cantonales son más dinámicas, porque eso es a consecuencia de la propaganda del gobierno que dice que cada uno tiene su dinero tanto y tiene que exigir, antes la alcaldía era vacía, no había pedidos, no habían reuniones, ahora está totalmente dinámica, ha provocado un movimiento social grande esta participación popular." (Entrevista colectiva a los concejales municipales de Viacha, enero de 1997)

Con la captación de las obras de la LPP los dirigentes ganan reconocimiento social de parte de sus bases, por lo que cada dirigente intenta proyectar conjuntamente con sus bases una determinada obra, aun con el peligro de que no se pueda materializar en el período de un año; el dirigente entrante cambia muchas veces de idea, abandonando el proyecto anterior; esto es regular en las tres secciones estudiadas. Concluir con el trabajo del dirigente saliente no le reporta tanto reconocimiento como materializar las propuestas nuevas.

Las organizaciones vecinales y campesinas se van organizando de la mejor manera posible con el objetivo de lograr la realización de obras, lo cual no significa que antes de la LPP estuvieran desorganizadas, había organización, pero ahora se observa que la dinámica de los dirigentes y miembros de base se ha elevado. El interés de organizarse mejor o constituir directamente una nueva organización, como en algunas zonas de Achacachi y en Viacha, está motivado por el afán de captar en mejores condiciones los recursos para concretizar los proyectos. Esto implica la realización de reuniones casi constantes donde se difunde la información sobre las posibilidades de captar las obras y la ejecución de proyectos. Las reuniones son espacios donde los vecinos y comunarios van formando sus criterios con respecto a la gestión municipal y sobre el mecanismo y "mañas" que facilitan la canalización de obras.

Las relaciones entre dirigentes y bases en las tres secciones se van dando en términos de mayor estrechez, dinámica y confianza, en el primer momento de la Ley y cuando las solicitudes de obras se concretizan, y en términos de distanciamiento, dejadez y desconfianza, cuando los proyectos se frustran.

6. Diferencias entre las situaciones particulares

Así es el escenario en que se juega el futuro de las relaciones entre las comunidades y sus autoridades y, por consiguiente, de las formas actuales de liderazgo. Pero las diferencias entre las tres situaciones básicas elegidas son claras.

a) En las comunidades originarias más tradicionales

En estas comunidades los impactos son mayores debido a que las relaciones internas son más fuertes en términos relativos que en las comunidades urbanas o en los propios sindicatos agrarios. Las consecuencias sobre la posible disolución o debilitamiento de la confianza en sus autoridades serán muy importantes en el futuro y bienestar de dichas comunidades que dependen de ese sistema de relaciones. Esta situación se presencia principalmente en la zona de Kalake en Viacha y en el sector Machaqa de Viacha.

Es probable que uno de los impactos de la Ley a mediano plazo consista en caminar más hacia la situación de sindicato agrario, particularmente en aquellos espacios donde la disolución social y económica de las poblaciones ha avanzado más, como el caso de Andrés de Machaqa. Pero, por otra parte, la organización interna de Jesús de Machaqa facilita una mejor apropiación de la Ley por parte de las autoridades originarias en beneficio del sistema de relaciones sociales vigentes. En un principio estas autoridades están fortaleciendo sus vínculos tradicionales a raíz de la Ley.

b) En los sindicatos agrarios

En el caso de las comunidades pertenecientes a las organizaciones sindicales campesinas el proceso de debilitamiento de la autoridad está ya muy avanzado pero el impacto no es tan grande ya que el proceso venía en camino por otras causas relacionadas con la modernización. En los sindicatos se han generado relaciones alternativas a las de las comunidades originarias en su relación con la política. El dirigente sindical se dedica menos a los problemas internos de la comunidad y más a las relaciones con el exterior, con los políticos, con las cúpulas sindicales, con el Estado, etc. El proceso de modernización ha avanzado a otras estructuras valorativas donde lo municipal ha ganado mucho terreno. Estamos hablando de buena parte de los cantones de Viacha, de Achacachi, particularmente la zona del Lago y casi todo el

territorio de Pucarani. Son los ciudadanos municipales del campo, figura que se va a generalizar probablemente a gran velocidad. Estas poblaciones viajan más y están más en contacto con expresiones más expandidas de ciudadanía.

c) En las comunidades urbanas

Las juntas vecinales en las tres secciones tienen un comportamiento muy cercano a una ciudadanía urbana, con conciencia clara de diferenciación de los campesinos y sobre todo de los "indígenas" tradicionales. Su relación con las autoridades vecinales se rige entre dos ejes: la negociación con la alcaldía y la presión a su dirigente. Ésta no está restringida por el plazo de un año, por el contrario sus períodos pueden ser de muchos años. Más bien, con motivo de la Ley gran cantidad de juntas vecinales se vieron obligadas a realizar elecciones y regularizar su situación para su inscripción en la alcaldía y la prefectura. Ello tuvo como consecuencia la renovación de sus dirigentes. Pero el tema político lo envuelve todo en el caso de las juntas vecinales. Las dificultades para aplicar la ley a nivel urbano hacen que los impactos en las juntas vecinales sean más políticas que otra cosa. Se ha profundizado la relación clientelar con los partidos.

7. ¿De comunario a ciudadano municipal?

En las tres situaciones se ha introducido un elemento disociador de la autoridad, el que actuará de forma creciente en el sentido de adscripción a la modernidad de los tres casos o situaciones analizados. La autoridad basa ahora su legalidad en la inscripción en los registros de la Ley, en las facultades, en las formas de organización que implícitamente impulsa ésta. La autoridad ya no se basa tanto en los sistemas internos de elección, de reconocimiento de sus organizaciones superiores, sino en el hecho del registro y de su "reconocimiento" por la Ley. Ello ha introducido muchos canales de desconocimiento de las autoridades locales, particularmente allí donde éstas estaban ya debilitadas. En la situación de los sindicatos agrarios y de las juntas vecinales este cambio ha implicado problemas serios. Las cúpulas de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia fueron las primeras en sentir el golpe de timón por lo que intentaron mitigar el impacto cambiando el genérico de Organizaciones Territoriales de Base (OTB) por el de comunidades, de sindicatos, de juntas vecinales que simbolizan la vieja estructura de pertenencia.

Se están ampliando los horizontes de pertenencia ciudadana en la mayor parte de las comunidades, se va "desacralizando" el sentido de la autoridad en las comunidades más tradicionales. Es decir, en otras palabras se va expandiendo la "buena democracia". Varias autoridades se refieren al futuro de las poblaciones que fueron organizadas por sistemas tradicionales en ausencia de Estado; la construcción de lo público desde estos sistemas sociales comunales y su sustitución por un sistema público estatal y muy político implica una transición hacia una situación donde todo depende de la eficiencia municipal para garantizar condiciones de vida de la población. ¿Qué pasará mientras llega el "buen municipio", el "municipio eficiente", con esta gente que está migrando a El Alto, sobre todo la población joven? La gobernabilidad de estas situaciones dependerá mucho del papel que pueda seguir jugando lo público no-estatal (el tercer sector, las comunidades tradicionales, etc.) dentro del municipio, ya que este eje ordenador de los futuros valores y jerarquías se impondrá de forma universal aunque con diferentes velocidades.

8. La ambivalencia de los sentimientos de frustración y esperanza

La baja capacidad de la población para acercarse a la alcaldía y para sentirse ciudadanos por primera vez en su vida, impide la expresión de potencialidades y creatividades de la sociedad local. Incluidos los vecinos urbanos, los que cuentan con juntas, la población de los municipios está acostumbrada a tomar decisiones de forma colectiva, usando los medios de socialización con que cuentan, que son sus barrios o sus comunidades. Entonces sólo queda la protesta, cuando pueden manifestarla, o un sentimiento de desencanto e incredulidad que frena la participación. Se puede observar diferencias en la percepción entre la gente acerca de las acciones que llevan adelante las autoridades municipales, por ejemplo, entre vecinos y campesinos. En las tres secciones, los vecinos de la capital de sección no están tan obsesionados en restar valor a las obras, sino que reconocen en cierta medida el trabajo efectuado por la alcaldía. No obstante este reconocimiento tiende a bajar en aquellas capitales de sección más urbanizadas, como es el caso de la ciudad de Viacha. Cuando la capital de sección no cuenta

con muchas juntas vecinales por su reducida extensión urbana, los vecinos se inclinan preponderantemente a otorgar importancia a las obras, como ocurre en la ciudad de Pucarani, donde las obras son consideradas como propias y como digno de orgullo para los vecinos; en cambio en Viacha, las obras grandes son vistas como trabajos que benefician solamente a las zonas del centro y no a las "alejadas". La tendencia a desvalorizar la gestión municipal es más patente en cantones y comunidades alejadas de la capital de sección. Los habitantes de los sectores alejados de la capital, en los tres casos (Achacachi, Viacha y Pucarani), menosprecian las obras ejecutadas por la alcaldía, pensando que las obras solamente han favorecido a los vecinos de la capital y comunarios del entorno; que las poblaciones de la periferia están condenadas a su suerte. Con ello se generan sentimientos de desencanto e indiferencia en las familias de esas poblaciones respecto a las autoridades municipales. Sin embargo, tal como se dijo anteriormente, los vecinos de la capital y los comunarios del entorno tampoco están totalmente satisfechos con los trabajos de la alcaldía, sino por el contrario consideran que los recursos se destinan a otros sectores. La mayor parte de la población no parece mostrar una cierta satisfacción acerca de los resultados obtenidos con los fondos de la coparticipación, sino más bien se indica que se produjeron más problemas. En todo caso, los ciudadanos (vecinos y comunarios) de las tres secciones municipales no desaprueban en sí al gobierno municipal en tanto institución política, sino en tanto personas que desempeñan las funciones de gobierno local. Dicho en otros términos, la crítica no es a la alcaldía como institucionalidad, sino al alcalde, a los concejales y a sus colaboradores. Esto explica en parte que los sectores que se sienten marginados por el gobierno municipal proyecten conformar nuevos municipios, porque se cree en la institucionalidad y en la posibilidad de mejorar la administración local así como la distribución de recursos.

La consolidación de los municipios y la gobernabilidad a nivel local constituyen realmente un reto para los actores políticos y sociales, quienes deberán recorrer el camino escabroso de la construcción municipal en busca de un modelo de sociedad más equitativa. Lo importante es que se ha empezado a hollar el sendero de la apertura y potenciación de las diferentes opciones de desarrollo local que emanan desde la diversidad de prácticas sociales que se despliegan de todos los rincones del país. Un dato central en esta práctica es la ambigüedad y ambivalencia de los sentimientos, el que otorga una gran flexibilidad y capacidad de manejo al dirigente de las relaciones tanto al nivel de la comunidad como de los partidos políticos y de las autoridades municipales (*Cuadro 1*).

B. La relación entre organizaciones comunitarias

Enfrentamientos y faccionalismos han existido siempre en las comunidades del altiplano, tanto aymara como quechua. La novedad en el caso de la implementación de la Ley es la abundancia de situaciones, motivos y oportunidades para ello. El caballo de batalla no son estrategias diferenciadas de desarrollo sino el acceso a obras.

La profundización de esta situación de enfrentamiento dificulta seriamente cualquier posibilidad de enfoque de desarrollo estratégico. El tema de desarrollo rural en una perspectiva local implica la superación de los fraccionamientos de los territorios objeto de desarrollo.

La conformación de territorios y su constitución social y política en miras al establecimiento de externalidades de desarrollo implica la constitución de sociedad local articuladora de los territorios. La concentración de las relaciones en torno a la distribución de obras en parte facilita la gobernabilidad de municipios débiles y en proceso de constitución en torno a un alcalde caudillo pero al mismo tiempo se constituye en una barrera para el desarrollo local.

Un fenómeno generalizado en las tres secciones ha sido un mayor dinamismo de las comunidades con un centro: las relaciones con el municipio en torno a las obras.

Un sistema de reparto entre poblaciones muy pobres con recursos limitados y mediatizado por una institución poco eficiente trae como resultado más frustraciones que satisfacciones. Se produce una visualización de las brechas entre comunidades; es probable, finalmente, que se quiebren los equilibrios sociopolíticos y que se activen conflictos latentes o no existentes. Probablemente se profundizará la relación clientelar y el sistema de prebendas a favor de los dirigentes políticos.

La relación entre cantones y comunidades se va estrechando o distanciando, dependiendo ello de ventajas y beneficios que les pueda reportar una determinada opción frente a las otras OC. Se estrechan las relaciones cuando ello reporta más posibilidades de captar los recursos, entonces tratan de contactarse con otras OC; en cambio, se distancian las relaciones cuando mediante la solicitud individual tienen más probabilidades de

Cuadro 1
Relación entre la comunidad y sus autoridades

Relación entre la comunidad y sus líderes	Variables explicativas					
	Elaboración del POA	**Gestión municipal**	**Comité de Vigilancia**	**Partidos políticos**	**Conflictos**	**Programas de fortalecimiento**
1) La legalidad del municipio está amenazando la legalidad de la comunidad. 2) Socialización de nuevos derechos colectivos y apertura de un espacio público mayor. 3) La expansión del derecho ciudadano debilita la forma tradicional de pertenencia comunitaria. 4) Las comunidades tradicionales necesitan más esfuerzos para apropiarse de los beneficios de la LPP. 5) Recargo de actividad sobre los dirigentes. Dirigente y administrador. Acumulación de nuevos conocimientos. 6) Se ha incrementado la organización comunitaria y se han activado las exigencias hacia sus dirigentes 7) Profundización de las diferencias entre las situaciones particulares: desacralización de las autoridades más tradicionales 8) Simultaneidad de identidades: comunario y ciudadano municipal. 9) La ambigüedad en las relaciones sociales gana argumentos.	La confección del POA está acercando a los comunarios al concepto de ciudadano con derechos que se traducen en dinero. El ejercicio de la planificación ha trascendido el ámbito de acción del dirigente, es asunto de todos. Se le exige al dirigente resultados muy precisos ya que las obras son visibles. El dirigente está puesto a prueba. Lograr más obras es algo que convoca a todo el mundo, es visible a cada ciudadano o comunario. Primero, los pueblos después los campesinos; primero la capital de sección después los cantones y así hasta el final. Los vecinos están ahora más presionados a participar.	La gestión ha sido mala en su generalidad, desigual y descalificadora del alcalde. La socialización del descontento social frente al alcalde ha incrementado la conciencia de ciudadano. En un contexto administrativo poco formal y muy clientelar, la relación con el alcalde se torna ambigua: descontento y negociación. Esto se socializa a nivel de las comunidades de base. El municipio comienza a ser un espacio real de socialización de varios temas. La LPP da gran importancia a la comunidad (OC) como marco normativo en las relaciones con el municipio, pero ello no ocurre a la hora de las decisiones financieras. Los vecinos y comunarios se ven más obligados a participar por la falta de credibilidad en las autoridades municipales.	El CV no ha podido cumplir con sus funciones. El CV elude muchas de sus responsabilidades y queda con aquellas que más convienen personalmente. El CV es una instancia de liderazgo, con lo que se amplía el espectro de aspiraciones de los comunarios. El CV se acerca más a la alcaldía que a las comunidades, ya que en ello recibe más ventajas personales y las comunidades no tienen medios para vigilar el CV.	La búsqueda del voto ciudadano y la presión político partidaria ha incrementado el sentido del individuo en detrimento del comunario. La política y el clientelismo han incorporado este horizonte de liderazgo al comunal, aumentando su valor frente a lo comunal. La cooptación política ha dividido a las comunidades, sindicales y urbanas sobre todo, quebrando la uniformidad de los valores culturales y de adscripción social. A los dirigentes se les exige apartidismo, en un lenguaje ambiguo ya que su politización también trae ventajas a la comunidad.	Los conflictos entre sectores poblacionales no han sido significativos ni generalizados. Los viejos conflictos entre caciques y entre líderes, así como entre poblaciones, se han reforzado a raíz de la LPP. Los conflictos se han tornado más políticos.	No se ha observado un gran impacto de los programas ni de las acciones de las ONG en la gestión ni en la capacidad de la comunidad. Los programas de fortalecimiento ciudadano han reforzado el sentido individual más allá de la comunidad. La mayor parte de los programas impactaron en la difusión e información pero no en el aumento de capacidad local.

acceder a las obras. Es necesario tomar en cuenta el papel que juegan en ello los dirigentes, quienes son los que interpretan la situación y las opciones que tienen las comunidades. En los casos de las comunidades más tradicionales las formas de socialización de las opciones dependen mucho del dirigente o autoridad tradicional. En los casos de las comunidades urbanas la socialización de las opciones ocurre fuera del ámbito de influencia del dirigente. En ello intervienen incluso relaciones de oposición de otros dirigentes, se trata de comunidades mucho más abiertas social y políticamente hablando.

1. La unión hace la fuerza

Las estrategias que van adoptando las OC en ese afán de lograr la atención de sus demandas son varias, una de ellas es la constitución de un bloque de fuerza en torno a acuerdos entre varias comunidades. Las comunidades del sector Illampu-Warisata de la sección de Achacachi, por ejemplo, parecen haber conformado un bloque sólido de organización para exigir a las autoridades municipales la pronta atención a sus solicitudes por la fuerza. Esto crea susceptibilidades en otros sectores.

> "Ellos —los del sector Illampu-Warisata— exigen a la fuerza nomás a la alcaldía, sacan obras, tienen mayor presión, es más compacto, cuando entran ellos logran su objetivo, puede ser obligando o por las buenas; son bien organizados." (Entrevista al dirigente vecinal de la ciudad Achacachi, enero de 1997).

> "Todo ese sector es gente mala, cuando vienen a Achacachi ellos son los primeros en pelear, nosotros del sector Lago somos gente pasiva." (Entrevista al agente municipal del cantón Chua Visalaya, diciembre de 1996).

Cada sector, cantón o comunidad socializa un sentimiento: "sentirse más desfavorecido por la gestión municipal en comparación con otros sectores que serían los más privilegiados". Así, por ejemplo, los del sector Illampu piensan que el sector Lago está en mejores condiciones de concretizar sus demandas, toda vez que sus habitantes son más preparados. Los del sector Lago y Santiago de Huatajata-Kalaque se sienten, sin embargo, los más desfavorecidos y abandonados. Lo propio se observa en Pucarani y Viacha, al interior de los sectores, donde las OC no siempre están del todo dispuestas a ceder ventajas en favor de las demás organizaciones.

2. La competencia entre comunidades

Dos tipos de relaciones se pueden distinguir, aquellas estables de largo plazo y que sostienen en el tiempo los archipiélagos de organizaciones comunales y aquellas otras de corto alcance, cotidianas y sobre temas puntuales, pero que no por ser problemas menudos carecen de importancia. Sin embargo, no se ha podido profundizar sobre el tipo de relaciones de largo espectro; por razones de tiempo se han considerado solamente aquellas que se establecen en torno a temas más puntuales y cotidianos como el deporte y la cooperación entre organizaciones en torno a temas de riego, caminos y otros.

Aunque esporádicas, se daban varios tipos de relaciones entre las organizaciones campesinas y entre las zonas urbanas antes de la LPP, en ocasiones de realizarse de fiestas cívicas, encuentros deportivos y fiestas patronales. En estos encuentros cada comunidad trata de hacer quedar bien y sacar adelante a su comunidad o zona. Una mejor presentación del colegio y la escuela en fechas cívicas como 16 de julio (aniversario de la revolución paceña) y 6 de agosto (fundación de Bolivia) estaba orientada hacia la *distinción* de la comunidad respecto a otras comunidades participantes. Asimismo, en las fiestas patronales ocurre que cada comparsa que representa a una determinada comunidad, zona o simplemente una agrupación folclórica (que en algunos casos puede ser de residentes) trata de ocupar los primeros puestos en la premiación. En los encuentros deportivos también se genera esa actitud de competencia entre las comunidades, zonas y residentes que participan del evento que algunas veces termina en peleas entre equipos, donde los participantes intentan hacer campeón a su equipo.[3]

Los encuentros entre las organizaciones de toda la sección que pocas veces suceden y al interior de los sectores y cantones, que se producen con mayor frecuencia, no estuvieron orientados a la preocupación por mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Los proyectos grandes como la electrificación se impulsaban como proyectos globales regionales que atraviesan secciones, incluso provincias, y que implican una participación, generalmente aprobatoria, a veces simbólica, de las organizaciones en apoyo a las subprefecturas. A raíz de la aplicación de la LPP las relaciones entre las OC empezaron a ser motivadas por la defensa de intereses de las comunidades y zonas con el fin de no perder los recursos.

Las relaciones cívicas y socioculturales quedaron relegadas a un segundo plano, porque los vínculos con la alcaldía parecen haber ganado mayor fuerza, donde se juegan las aspiraciones por recursos y obras. A partir de ahí, una organización se relaciona con las demás en función de las posibilidades que existen de mejorar su situación en la captación de recursos expresados en obras. Si al vincularse a las demás organizaciones tienen mayores probabilidades de materializar los proyectos, entonces lo hacen; pero si esa relación pone en desventaja sus propósitos, no tardan en optar por el "individualismo". Las comunidades y zonas que tienen dirigentes capaces de canalizar los proyectos en la alcaldía deciden hacerlo en forma separada. Estos dirigentes se promocionan con el éxito de sus gestiones. Por otra parte, como es más probable que el gobierno municipal atienda un proyecto en lugar de muchos, objetivamente las organizaciones consiguen sus propósitos de forma aislada. Además, los dirigentes que están en condiciones de poder erogar gastos para trasladarse a la alcaldía ya brindan una cierta ventaja a su organización respecto a otras que carecen de dirigentes solventes. En estas relaciones intercomunitarias el pragmatismo va imponiéndose a grandes pasos en los tres municipios y produciendo entre otras cosas que los lazos de solidaridad del sistema de autoridades originarias empiecen a debilitarse.

El impacto es diferenciado según se trate de un sindicato agrario, de una junta vecinal o de una comunidad originaria, incluso entre éstas últimas hay grados de solidez diferentes. Entre los sindicatos agrarios, por ejemplo, dentro de Achacachi y Pucarani, lo que se quiebra no parece ser muy importante, ya que las relaciones de largo alcance eran ya prácticamente inexistentes o simbólicas. Entonces se trata simplemente del reordenamiento de lo cotidiano. Más claro está el tema en el caso de las juntas vecinales que existen sólo en la cotidianidad, para asuntos muy puntuales y de emergencia. Mientras que para las comunidades originarias de Viacha (Jesús de Machaqa) es todo un sistema de relaciones intercomunales muy complejo, profundo y fuerte, con gran actualidad cada día, hasta hoy; y en menor grado en Parcial Arriba y Andrés de Machaqa, donde la comunidad originaria ha entrado ya en un proceso de descomposición paulatina, debido a la desestabilización proveniente de la pobreza, de las sequías, etc. El acercamiento entre las OC sólo parece ocurrir cuando ellas ven que ese hecho otorga una mejor situación en el acceso a recursos, por ejemplo, el impulso a la creación de una nueva sección de provincia, con el fin de contar con un gobierno municipal propio, que entre otras cosas posibilitaría una mejor distribución de recursos al interior de un determinado sector. Pero este acercamiento sobre las base de ciertos objetivos comunes empieza a diluirse cuando se trata de definir el lugar para la capital de esa futura sección, porque el rango de capital trae consigo varias prerrogativas para la población y comunidades aledañas, como la concentración de obras en la capital o la ocupación de cargos públicos. Entonces, como se expuso antes, cada uno de los cantones pretende constituirse en capital. Además, existen comunidades en las que las relaciones intercomunales pasan principalmente por la organización cantonal y provincial, como el caso de Machaqa, donde de forma paralela a las relaciones cantonales existen las relaciones del nivel de ayllu y entre ayllus. Estas últimas, que pertenecen a lo que llamamos de primer nivel, no son tan afectadas. Existe una gran capacidad de adecuación y reacomodo de las comunidades de Jesús de Machaqa a la nueva realidad (Ticona y Albó, 1997). Además, existe, en este momento una correcta coincidencia entre los 26 cantones y la organización de sus ayllus.

Pero al otro nivel todo parece indicar que la tendencia hacia el individualismo, así los brotes de conflicto entre las organizaciones campesinas y vecinales son activados para acceder más favorablemente a los recursos. La disputa por incorporar los proyectos en el POA está ocasionando que las relaciones entre las OC se conflictúen; casi ninguna organización está dispuesta a ceder su parte en favor de otra organización, por el contrario tratan de alcanzar los mayores beneficios. La competencia entre sectores y comunidades tiene dos caras, una positiva, ya que puede ser punta de lanza en algunos casos del proceso de desarrollo local; y otra negativa, el riesgo de profundizar el aislamiento y convertir lo local en localismo, en dispersión, fragmentación y atraso. En algunos casos se observa que lo local puede tener, como en el caso de Machaqa, sustento en un proyecto definido y sostenido por la estructura originaria; pero en otros sectores, lo local constituye solamente el espacio (el territorio) y no un sistema de organización sociopolítica; entonces lo que les interesa a las OC es simplemente captar

recursos sin ninguna estrategia de desarrollo sectorial, ni de generar recursos propios, a pesar de que cada sector cree contar con las mejores condiciones para lograr el desarrollo local deseado. Entre las juntas vecinales y los sindicatos campesinos y comunidades originarias se manifiestan ciertos signos de discriminación de los vecinos respecto a los campesinos; los vecinos creen tener más derechos que los campesinos, argumentando que la capital de sección o cantón debe ser "presentable" ante los visitantes, toda vez que las diferentes autoridades y organizaciones que tratan de ejecutar programas de desarrollo provincial y rural llegan a la capital.

También es importante señalar el hecho del surgimiento de viejos conflictos entre comunidades, los cuales han reverdecido ahora, ante la oportunidad de la distribución de los recursos de la Participación Popular. Asimismo, emergieron viejas practicas de presión violenta, como el caso del sector Illampu de Achacachi.

Se observan brotes de conflicto entre OC al interior de un mismo cantón, toda vez que una comunidad o zona trata de captar a toda costa los recursos sin importar los intereses de la comunidad vecina:

> "Sabemos que el dinero que ha mandado el gobierno no alcanza a todos, y como no manda todas las veces, la gente aquí como son pobres ya quieren pelear por tener obras, ahorita la Ley de Participación Popular nos pone a pelear entre nosotros." (Entrevista al dirigente vecinal de Achacachi, enero de 1997)

> "Se puede decir que entre las diferentes organizaciones de juntas de vecinos hay cierto conflicto, no hay una coordinación, cada junta de vecino quiere captar para su lado, por su propia cuenta sacar lo máximo de la participación popular." (Entrevista al dirigente vecinal de Achacachi, enero de 1997)

La pertenencia política para conseguir obras es una arma muy sutilmente usada en el municipio y también establece relaciones de entendimiento y de discrepancia. Los conflictos y las posibles rupturas parecen inevitables cuando no se cumplen los objetivos y compromisos establecidos en asambleas. Por ejemplo, los cantones de Chojasivi, Catavi y Lakaya del sector Sur de Pucarani, entraron en serios conflictos cuando se trataba de elegir la sede de la subalcaldía, así como en la definición del sitio para la construcción del puente sobre el río Katari. Las relaciones conflictivas pueden darse entre sectores, distritos, cantones, comunidades y zonas, de acuerdo a los intereses que se vayan configurando en el espacio local, en función de la posibilidad de captar obras.

Las relaciones conflictivas entre las OC hicieron que las juntas vecinales de la ciudad de Viacha se dividan en dos federaciones, una que parece estar más relacionada con la alcaldía y la otra constituida en una suerte de oposición a la administración municipal; el apoyo se genera en función al grado de posibilidades que les podría brindar una de las federaciones en la canalización de sus necesidades, puesto que la influencia de la federación es importante en la priorización y ejecución de obras; aunque no esté considerada por la LPP, dado que en su lugar se ha instrumentado el CV:

> "Tenemos dos federaciones ahora, porque desde que se ha hecho una FEJUVE legalmente estaba saliendo mediante un comité que antes funcionaba, realmente han sido avasalladas por personas muy interesadas, entonces lo han dividido en dos. Eso ha hecho que todas las OTB se dividan, y un 40% tenga una FEJUVE y un 60% otra FEJUVE. Entonces están funcionando dos FEJUVE al mismo tiempo."

> "En un seminario, cuando ya estaban en asuntos varios, las juntas vecinales dicen deben hacer esto, el otro. Se paró la de la junta vecinal del Mercado y refutó en toda manera, y se empezaron a gritar groserías, aparecieron las señoras cholas de pollera, unas cholas terribles, le trataron de todo, le gritaron de todo al de la FEJUVE, o sea, se enfrentaron entre las dos FEJUVE, eso fue al final, al último hemos quedado en nada, y eso fue el año pasado para noviembre creo que ha sido sino me equivoco." (Entrevista a la dirigente vecinal de Viacha, enero de 1997)

Por la existencia de dos federaciones, las autoridades municipales enfrentan muchas dificultades en el momento de coordinar trabajos y adoptar decisiones relacionadas a la planificación y priorización de obras, afectándose indirectamente los intereses de vecinos de base, quienes finalmente requieren con urgencia la atención a sus problemas.

Por otra parte, la competencia entre OC y la opción de presentar demandas de manera particular y no coordinada está siendo reforzada por la atención que da la alcaldía a las solicitudes "individuales" de una comunidad o zona, toda vez que es más fácil atender un requerimiento que responder un conjunto de necesidades. Esto va afectando las antiguas relaciones de solidaridad que aún practican las comunidades originarias, sobre

todo las del sector Machaqa. Los lazos de cooperación y reciprocidad entre comunidades y ayllus parecen resquebrajarse ante la emergencia de nuevos intereses. Incluso ya se van produciendo rupturas dentro de una misma comunidad, con el fin de estar en mejores condiciones en la captación de recursos y beneficiarse de manera más directa. Empero, esta división puede ser sólo una estrategia para acceder a más obras, puesto que al constituir dos OC en una misma comunidad tienen la posibilidad de exigir dos obras en vez de una.

3. El papel de las organizaciones supracomunitarias

> "Nosotros somos Mallkus, autoridades originarias. Acaso entonces los uninominales y los plurinominales nos van a cubrir y anular. Acaso no sería posible que como pueblo de Machaqa, como decía otro participante, podamos levantarnos y participar. Nuestros antepasados, los aymaras, habían tenido una mejor organización. Eso tendríamos que procurar como autoridades originarias, eso es lo que nos estamos olvidando y no debería ser así." (Reunión de mallkus de Jesús de Machaqa, febrero de 1997)

Las ventajas y desventajas que otorga una determinada estrategia y relación a las OC hace que las solicitudes se vayan canalizando por diferentes vías: Central Agraria, Federación de Juntas Vecinales, subalcaldía o directamente a la alcaldía de manera particular. Así, cuando de forma colectiva varias organizaciones pueden lograr sus objetivos coordinan con otras organizaciones, pero cuando esa relación les afecta negativamente, optan por separarse. Además, aislarse de la organización mayor, como es la Central Agraria, hace pensar mucho en la suerte de dicha organización mayor:

> "Las comunidades, por ser personalistas, egoístas, quieren tener aparte su proyectito, quieren hacer aparte su pequeño proyecto, su escuelita o su canchita, evidentemente, así apartito, entonces no quieren tener en conjunto." (Entrevista al Mallku de Jesús de Machaqa, enero de 1997)

Las relaciones entre comunidades y cantones basadas en valores de solidaridad intercomunitaria, como son las poblaciones del sector Machaqa, parecen estar siendo afectadas fuertemente por el poder del gobierno municipal, toda vez que afrontan problemas que ponen en riesgo la unidad de la organización originaria, como ser el aislamiento de comunidades menores o intromisión de intereses partidarios. Esta es la preocupación de los mallkus del sector Machaqa, ser anulados por el empuje de la lógica de organización del Estado, mediante el gobierno municipal o la elección de representantes uninominales al parlamento. Asimismo, las OC que lograron la realización de obras para la comunidad o zona tienden a autocalificarse como más capaces que aquellas que no pudieron concretizar obras. Este interés por trabajar por la comunidad hace que los dirigentes no se inclinen tanto a coordinar proyectos con otras OC, puesto que esa coordinación muchas veces significa una pérdida de tiempo. Muchas veces sólo termina en buenas intenciones y nada más; por lo que prefieren tramitar las necesidades separadamente, directamente en la alcaldía. La coordinación de proyectos entre comunidades significa a menudo para las OC ceder parte de los intereses de la comunidad en beneficio del conjunto, lo que no siempre se expresa en una obra concreta para todas, sino para aquellas que tienen mayor poder de convencimiento sobre las demás:

> "No hay digamos una buena coordinación entre las comunidades, cada cual quiere hacer lo que ellos piensan; eso hemos notado en cuanto a las comunidades, porque no hay una buena relación en Jesús de Machaqa, ellos quieren hacer en forma individual, ellos quieren hacer para su comunidad algo, cada cual quiere hacer para su pueblo." (Entrevista colectiva a técnicos de CETHA Comunidad Corapa, enero de 1997)

4. ¿Las diferencias entre las tres situaciones son sólo de grado?

En el caso de las comunidades de Achacachi la distribución individualizada de los recursos de la Participación Popular ha profundizado las diferencias ya existentes. La diferencia entre antes y después, ¿se refiere principalmente a la profundización de las diferencias social y sobre todo económica entre sectores de los últimos 20 años? Diferenciación que adquiere más valor en momento de distribución de recursos. ¿Se refiere a la diferenciación de las expectativas de algunos sectores como el sector Lago respecto de otros sectores más tradicionales? Indudablemente las expectativas de los primeros son mayores. Este impacto es cualitativamente diferente en el caso de Viacha ya que las expectativas de los distritos más tradicionales nunca habían sido tan grandes como ahora, al menos en términos relativos. En

los casos de Pucarani y Viacha la "sorpresa" de los beneficios de la Ley no ha desarrollado tantas expectativas y éstas son de grado.

Otro aspecto para entender las diferencias es el hecho de que la Ley aporta nuevos motivos para los enfrentamientos, faccionalismos ya tradicionales. Este cambio en los enfrentamientos no es sólo de grado, sino cualitativo. Los nuevos caudillos tienen otro escenario en el que afianzar su poder, como también tienen límites al mismo; cada lugar viene desarrollando su concepto de responsabilidad social. Los espacios sociales y políticos están más abiertos que antes y su vinculación a la política es de diferente orden; ya existe un sistema político más institucionalizado y firme que antes de la LPP, ahora se trata de un sistema político que echa raíces en el nivel local. En este sentido las diferencias están en la novedad de los enfrentamientos y en su cambio de carácter. Se va constituyendo una ciudadanía desde el nivel local en proceso de comprensión de sus nuevos horizontes de pertenencia.

El "caballo de Troya" de la planificación participativa son las obras; no son las estrategias de desarrollo diferenciadas sino el acceso a obras el fondo de los problemas entre comunidades. En este sentido, las diferencias no son sustantivas y el problema es extraordinariamente común a las tres situaciones estudiadas: el hecho de que las obras sean el objeto de disputa entre comunidades es un obstáculo a un ordenamiento territorial más adecuado a la planificación regional y local. Ello provoca la pérdida del horizonte estratégico. Además, se pierde la presencia de otros actores locales y regionales de desarrollo concentrándose todo en el tema de lo público como exclusivamente estatal.

Pero pareciera que las diferencias entre aquellas comunidades más tradicionales y las más urbanizadas son importantes si las referimos a sus relaciones con el sistema democrático y a la gobernabilidad del sistema municipal.

Los cambios entre antes y después de la LPP en las comunidades tradicionales implica la incorporación del concepto de ciudadanía que va más allá de la pertenencia a una u otra comunidad. Los cambios que se operan en las relaciones entre comunidades atacan de raíz el sistema de solidaridad, que se basa en la pertenencia a las comunidades de origen, a su adscripción étnica y cultural. Las nuevas solidaridades, la nueva pertenencia, la identidad supracomunitaria tiene ahora un referente nuevo que lo va cubriendo todo, el sistema democrático, el municipio como espacio de construcción de lo público. No se trata, por tanto, de un grado de mayor o menor nivel de implementación, se trata sobre todo de una dimensión cualitativa: en las comunidades tradicionales se introduce o se profundiza en muchos casos el concepto de pertenencia universal.

5. Concentración de los conflictos en torno a las obras

La concentración de los conflictos en torno a las obras y el uso político que se hace de su distribución representa un obstáculo muy grande para dar el paso a un enfoque de desarrollo estratégico. El desarrollo local, en términos de desarrollo estratégico, se basa en la concurrencia de voluntades territoriales de los diferentes actores, no sólo los estatales. El tema de desarrollo rural en una perspectiva de desarrollo local implica la superación de los fraccionamientos actuales de los territorios objeto de desarrollo. A ello se suman situaciones de pobreza extrema en las que la disolución de las principales formas de sociedad dificultan la identificación de objetivos de desarrollo, ello afecta a las zonas más pobres como es el caso de Andrés de Machaqa en la sección de Viacha y la sección de Kalake, en Achacachi, entre otras. Es una gran dificultad la de Andrés de Machaqa para integrarse en el Plan de Desarrollo de Machaqa. Se trata de una población en proceso de desintegración. En una situación como ésta los faccionalismos de carácter desintegrador predominan sobre las estrategias de mancomunidad en torno a objetivos comunes. Así, la conformación de territorios y su constitución social y política en miras al establecimiento de externalidades de desarrollo implica la constitución de sociedad local articuladora de los territorios. Se requiere de un proceso de inversión básica muy grande para su incorporación en procesos de desarrollo local.

El manejo político de la distribución de las obras y la concentración de las relaciones en torno a la distribución de las mismas permiten a los partidos políticos manejar el mercado del voto en sus territorios. Esta situación está presente en las tres secciones, pero encuentra más obstáculos en el caso de Viacha, donde la fortaleza de la identidad indígena ha servido de filtro para las relaciones con los partidos políticos. Los mallkus han establecido reglas para normar su relación con éstos, las que han sido respetadas por las comuni-

dades. En las otras secciones la relación entre el dirigente comunal, sindical o vecinal y los partidos ha funcionado muy bien. Se ha constituido una suerte de mesa de negociación para transar beneficios por votos, con lo que se facilitó en parte la gobernabilidad de municipios débiles como los estudiados y en proceso de constitución en torno a un alcalde caudillo. Al mismo tiempo este hecho se constituye en una barrera para el desarrollo local. Estos movimientos disociadores, por un lado, y de alianzas, por otro, son un fenómeno generalizado en las tres secciones y ha desarrollado un gran dinamismo en las comunidades, teniendo el mismo un centro: las relaciones con el municipio en torno a las obras (*Cuadro 2*).

C. Las organizaciones comunitarias y el gobierno municipal

¿Mallkus o alcaldes? o ¿mallkus y alcaldes?
La relación entre las OC y el gobierno municipal se va estableciendo en términos de desconfianza, aceptación y de desencanto, no sólo en un principio, cuando el movimiento sindical percibió en la LPP el fin del sindicalismo campesino, sino también ahora, cuando ven que las comunidades han perdido su solidez institucional en torno a los valores y jerarquías originales.

El sistema de reparto de obras opera como elemento de competencia y de disociación, pero en todo ello está el municipio como el nuevo eje ordenador de la vida de las comunidades en el campo. El municipio es ahora la piedra de toque en las relaciones entre comunidades. Hilos delgados de supeditación comienzan a establecerse de forma imperceptible entre cada comunidad y el alcalde, lo que levanta permanentes sospechas entre las comunidades.

1. Multiplicidad de las mediaciones y ambigüedad con la alcaldía frente a sus impulsos centrípetos

Las OC se vinculan con las autoridades municipales a través de autoridades sindicales o municipales y en algunos lugares con la mediación de los agentes cantonales. La situación no cambia si los mediadores son los agentes cantonales o el CV, en ambos casos se está produciendo un traslado de la institucionalidad hacia el gobierno municipal. ¿Se podría hablar de una estatización de las comunidades? La alcaldía va desarrollando un liderazgo centrípeto aunque los sentimientos de las comunidades sean muchas veces centrífugos, al menos de forma ambigua.

En los municipios estudiados se observan relaciones conflictivas entre autoridades municipales y las OC: la alcaldía no responde adecuadamente a las expectativas que se han creado las organizaciones, la ejecución de obras sobre todo. Esto se complica más cuando los diferentes mediadores (agentes cantonales, CV), en vez de trabajar por una buena gestión municipal, impulsan orientaciones separatistas y de fragmentación socio-espacial, exigiendo la atención de las solicitudes sin considerar el problema de la escasez de recursos económicos y técnicos que enfrentan las alcaldías; lo que más les interesa es quedar bien con las comunidades y zonas de su cantón, convirtiéndose prácticamente en representantes de las OC. En esta situación, ¿quién y por qué medio ofrece mejores oficios a la alcaldía o al partido político, por ejemplo, su capacidad de negociación y de representación? es decir, un virtual potencial de votos. Cuando las obras se concretizan, los agentes las presentan como un producto de su trabajo y sacrificio y no como labor de la alcaldía; en cambio, cuando las obras se frustran, echan la culpa a la alcaldía, así ellos no se hayan movilizado adecuada y oportunamente en el momento de priorización y aprobación de los proyectos. El logro alcanzado por la gestión municipal en la concreción de obras va en beneficio casi directo de los agentes municipales y del alcalde, mientras que el fracaso y demora en la construcción de obras va en contra de la gestión, lo cual alimenta más el desencanto de las OC respecto a las autoridades municipales, quedando siempre la alcaldía en el centro de la escena. Como las OC presentan las solicitudes directamente a la alcaldía con el visto bueno del agente cantonal u otro la responsabilidad del agente se diluye porque las organizaciones piensan que el agente ya cumplió su deber; cuando la alcaldía no les atiende oportunamente los pedidos o en el peor de los casos los rechaza, entonces el culpable directo viene siendo el alcalde.

2. El sueño de la alcaldía propia y la centralidad del alcalde

Las tendencias a independizarse de la alcaldía, ya observadas, no representan un rechazo a este nuevo centro de ordenamiento territorial, por el contrario, la búsqueda de la constitución de una alcaldía indica que ésta es el principio ordenador. Lo municipal es definitivamente el eje de la vida de las comunidades.

Las OC, en coordinación con los agentes cantonales o con los subalcaldes, ya empiezan a pensar en *proyectos por sectores*, en la perspectiva

Cuadro 2
Relaciones entre comunidades: cuadro resumen

Relación entre la comunidad y sus líderes	Variables explicativas					
	Elaboración del POA	**Gestión municipal**	**Comité de Vigilancia**	**Partidos políticos**	**Conflictos**	**Programas de fortalecimiento**
1) Quiebra de la solidaridad intercomunal producto de la legalidad social tradicional. 2) Existe una mayor movilización y reactivación de la actividad comunitaria. 3) Se profundizan las diferencias entre comunidades, se ponen de manifiesto las brechas sociales y económicas existentes. 4) Se fragmentan los lazos entre comunidades, las que reciben su legalidad de las alcaldías y no de sus niveles superiores organizativos. 5) Se deterioran las relaciones sociales entre comunidades a favor de las relaciones con la alcaldía, ahora predominan las relaciones estatales sobre las sociales. 6) Politización de las relaciones entre comunidades, debido a la cooptación política de los dirigentes por parte de los partidos. 7) La alcaldía se va imponiendo por encima de las relaciones supracomunitarias de los ayllus y las centrales sindicales. 8) El partido político se va imponiendo como objetivo para muchos dirigentes, en detrimento de sus liderazgos comunales.	La elaboración del POA impone una lógica de competencia por obras. Las obras de mayor envergadura se concentraron en la capital de sección, donde vive la mayor concentración de población. La captura de obras depende del tamaño de población y sobre todo de la capacidad de movilización de la comunidad. Cooptación de las comunidades para resolver el problema de escasez de recursos.	Los recursos no alcanzan para todos, por lo que el alcalde negocia con los dirigentes y sus comunidades. Las comunidades actúan en muchos casos con una relación con la alcaldía: descontento y reclamos por un lado, y acuerdos con el alcalde, por otro, para conseguir obras. La gestión municipal es medida en función de la cantidad de obras, con lo que se pierde la visión estratégica. La alcaldía coopta a líderes y a sus comunidades a cambio de obras.	El CV es un segundo nivel de legitimación, el que, de acuerdo a las conveniencias, es tomado en cuenta por quienes están en contra de las autoridades originarias superiores. El CV no ha cumplido con su papel de articulador de las demandas de la población ni realizado su función de control y vigilancia. Las comunidades tienen un sentimiento de que el CV está de acuerdo con el alcalde.	Las comunidades son buscadas a través de sus dirigentes para transar el voto. En los tres municipios los partidos han generado acuerdos de estabilidad a la administración.	No se detectaron enfrentamientos como los que ocurrieron en municipios vecinos, donde intervinieron la alcaldía. Los conflictos han sido simples interpelaciones a la alcaldía, las que fueron resueltas. El surgimiento de caudillos y de líderes personalistas no afectó a la dinámica de las comunidades.	En Pucarani, el programa se preocupó por la capacitación y fortalecimiento comunal. Se hicieron importantes prácticas de planificación participativa en el marco de la LPP. Por las dificultades de comunicación estas prácticas se concentraron en su mayor parte en los lugares más cercanos a la capital. No se pudo fomentar la relación intercomunitaria entre sectores.

de "independizarse" de la alcaldía, tanto en Achacachi, como en Pucarani y Viacha. Buscan la formación de nuevas secciones municipales, "sueñan" con tener una alcaldía "propia". Por ejemplo, los agentes cantonales del sector Lago, echan toda la culpa a la alcaldía de la poca atención a las comunidades, haciendo entender que ellos se habrían cansado de tanto exigir la atención de demandas, adoptando una posición cómoda, como si ellos no formaran parte del ejecutivo municipal. El caso interesante es el de Jesús de Machaqa, donde las autoridades prefieren seguir siendo un distrito municipal dependiente de la alcaldía de Viacha bajo la dirección de sus autoridades originarias. Todavía no estamos en condiciones de interpretar plenamente esto. ¿Será que así (como subalcaldía) las autoridades manejan mejor sus problemas comunales que constituyéndose en municipio? Con ello cambia el centro de gravedad de su institucionalidad interna ordenándose ésta en torno al municipio y no en torno al sistema de autoridades tradicionales.

Las autoridades de las dos Machaqas (Jesús y Andrés) tienen un gran recelo de la influencia de los partidos políticos al considerarlos como uno de los pilares más importantes contra las comunidades por su capacidad de corrupción y de cooptación de los líderes. Esta situación se agrava constituyéndose en alcaldía, no así si se mantienen como subalcaldía. Como no se trata de organizaciones homogéneas (las OC) sino por el contrario muy diferenciadas entre sí, es difícil una acción homogénea y conjunta, como cuerpo. Por el contrario cada comunidad trata de diferenciarse de las otras para sacar ventaja probablemente frente a la comunidad vecina. Con todo ello se va conformando no un haz de relaciones frente al alcalde o frente a tal y cual autoridad de la alcaldía sino una relación individual de cada una de las comunidades con la alcaldía y en concreto con el alcalde. A su vez, la alcaldía no puede articular las diferentes demandas de interés colectivo de manera eficiente, para ello prefiere una relación separada e individualizada con cada comunidad, así el alcalde resuelve todos los problemas de ineficiencia de la alcaldía manteniendo una relación ambigua e informal. Por otra parte, las autoridades municipales atienden con preferencia aquellas solicitudes adecuadamente elaboradas y no toman muy en cuenta las mal hechas, que son presentadas particularmente por las poblaciones campesinas, entonces las más favorecidas son las comunidades que tienen dirigentes mejor preparados. Ello refuerza la diferenciación y competencia:

> "De Jesús de Machaqa me trajeron cuadros bien elaborados, ya priorizadas las obras, inclusive con montos calculados. Y sé que estaban de la mano de ONG que trabajan en la región, que los ayudaron a elaborar estas cosas. Entonces vinieron con cosas muy puntuales que me gustó, porque ellos expusieron su posición." (Entrevista al alcalde municipal de Viacha, marzo de 1997)

3. ¿Una alcaldía para los pobres, otra para los ricos?

Mientras que en Achacachi y Pucarani predomina una negativa a la creación de otro municipio, en el caso de Viacha no sucede así. El alcalde y los concejales muestran una cierta disponibilidad para dar vía libre a la creación de una nueva sección, en particular en el sector Máchaqa, puesto que según ellos esto favorecería tanto a la misma gestión municipal de Viacha como a una mejor planificación de las necesidades de los machaqueños:

> "Yo creo que para un mejor manejo de su dinero y de sus problemas y todo aquello, la creación de la quinta sección para el área de los Machaqa sería la mejor medida que se pudiera hacer." (Entrevista al alcalde municipal de Viacha, marzo de 1997)

Con ello Viacha se quita de encima un distrito de pobres que no le trae ningún beneficio fuera de sus votos y que por la forma de votación tampoco es algo seguro. Esto le favorece a la ciudad de Viacha porque cuenta con ingresos propios de consideración, provenientes de los impuestos de las plantas industriales (Fábrica de Cemento Viacha, Cervecería Boliviana Nacional y ladrillerías) un importante parque automotor, de los cuales no tiene que dar cuenta a los otros distritos.

Hasta ahora la relación entre las OC y el gobierno municipal se basa generalmente en el diálogo. No todo es conflicto en los tres casos. La autoridad del alcalde ha estado en alza en estos tres casos durante el tiempo de observación. Durante las audiencias en la alcaldía, donde los dirigentes exponen las necesidades de las diferentes poblaciones, a pesar de que los compromisos de las autoridades municipales no parecen ejecutarse oportunamente, predomina el diálogo y acata-

miento de la autoridad del alcalde por parte de los dirigentes. Ello crea sentimientos ambivalentes: 1) de descontento en las comunidades campesinas que interpretan este aspecto como una forma de desplazamiento del dirigente hacia el alcalde, a buscar su favoritismo en lugar de reclamar por la comunidad; 2) para otras es bueno saber que se puede hablar con el alcalde y negociar temas propios y de forma clientelar. El alcalde es un caudillo en sociedades donde predomina una forma tradicional de gobierno. Otra vez el problema: el desplazamiento del eje de gravedad de la institucionalidad hacia la alcaldía desde el eje de las comunidades. Ahí, el compromiso que la autoridad municipal les brinda a los mallkus y dirigentes no necesariamente se cumple pero la voluntad y disponibilidad del alcalde para brindar audiencias sirve de alguna manera para mantener su prestigio personal ante las OC:

> "Allá hay otro obstáculo también, como es nuestra gente misma, y cuando estamos así hablamos del sector de San Andrés de Machaqa y en especial de zona San Pedro, ellos nos atienden, sólo que la distancia es lo que nos trae una desventaja enorme. Para qué voy a comentar mal del alcalde, hay atención, el alcalde no dice que no, él como autoridad responde, hay voluntad más bien. La parte técnica está fallando, no está hecha todavía." (Entrevista al mallku de San Andrés de Machaqa, enero de 1997)

En un clima social y político clientelar, todo este cambio favorece al alcalde en detrimento del líder social y comunitario, particularmente allí donde el alcalde pudo desempeñar un buen papel de caudillo. El alcalde es más interesante a futuro que el mallku. Pero el mallku tiene en su relación con el alcalde un espacio para su papel de protector, mediador ... tiene un espacio para su prestigio.

Muchos dirigentes de los vecinos ven la posibilidad de hacer contacto directo con el alcalde utilizando los mecanismos que facilita la clientela política. Ello lleva al dirigente a quedar bien con el alcalde o incluso a hacerse militante con el propósito de poder seguir siendo dirigente. Dichas relaciones se van configurando de manera compleja en estrecha vinculación con la ejecución de obras, donde la forma cómo se van ejecutando los proyectos afecta considerablemente. Este es un ejemplo de cómo el liderazgo social se valida en el campo de la política. El tema de la politización del liderazgo social es uno de los más importantes en este proceso de consolidación de la democracia. En estas comunidades, con mayor rapidez en los sectores más modernos como es el caso de las juntas vecinales, la LPP ha promovido una cantidad nunca sospechada de políticos en potencia, de líderes que encuentran en el liderazgo una alternativa para llegar a ser político. Esto no está en contradicción con el hecho de que en estos últimos años la imagen del político esté muy deteriorada y de que se piense colectivamente que el político es ladrón; por la ambigüedad de los comportamientos de las comunidades y sus líderes, al mismo tiempo se consolida la tendencia a valorar en la práctica diaria la política.

Finalmente queda enfatizar que la penetración de la política a través de los municipios, la expansión del liderazgo político, su condición para obtener obras, etc., coloca al dirigente más tradicional, al mallku de las comunidades originarias, en un callejón sin salida: tiene que acercarse al alcalde y apoyarse en él, de lo contrario hasta sus comunidades lo rechazarán como dirigente. Entonces los hilos de cada comunidad se orientan cada vez más a la alcaldía y ésa es una de las muchas caras que ofrece la expansión de la democracia (*Cuadro 3*).

D. El gobierno municipal y los ciudadanos

Los comunarios, los campesinos y los vecinos de las ciudades son cada vez más ciudadanos de los municipios. Uno de los caminos por los cuales se va produciendo la expansión de esta conciencia ciudadana es la oportunidad de socializar su descontento; con ello se afianzan también sus expectativas y se produce la transición hacia otro tipo de conciencia colectiva, y finalmente asi se socializan los nuevos valores.

Un nuevo mundo de jerarquías se va constituyendo y socializando en las comunidades más alejadas de los centros poblados en torno a lo municipal, que por el momento se constituye en torno al alcalde y a la alcaldía, como dos cosas perfectamente diferenciables. El concepto de habitante y ciudadano de tal o cual municipio todavía no está inundando de forma homogenea a estas poblaciones, ni siquiera a nivel urbano, debido al sentido predominante de lo estatal en la construcción de los nuevos espacios públicos. Los impactos de la Ley son desiguales y estratificados.

De este proceso quienes más se están beneficiando son los líderes sociales y políticos, así como los dirigentes principalmente urbanos.

1. De la desesperanza y el desencanto hacia el poder: una forma de ambigüedad

¿Cuáles son las ideas y sentimientos más socializados entre los campesinos, comunarios y veci-

Cuadro 3
Relaciones entre las comunidades y el gobierno municipal: cuadro resumen

Relaciones entre las comunidades y el gobierno municipal	Variables explicativas					
	Elaboración del POA	Gestión municipal	Comité de Vigilancia	Partidos políticos	Conflictos	Programas de fortalecimiento
1) El eje de legalidad se traslada al lado del Estado. 2) La LPP y la creación del CV son percibidas desde un inicio como una amenaza contra el sindicalismo. Este miedo desaparece pronto al juzgarse que en la práctica esta situación abre un nuevo canal de comunicación con el Estado. 3) Las OC supeditan la dinámica sindical y comunal así como vecinal a la LPP. Cada una de las situaciones por razones diferentes: la crisis del sindicalismo; las comunidades tradicionales por su tradicional pragmatismo de negociación con el gobierno; las juntas vecinales por su politización y el desprestigio de las federaciones de juntas vecinales. 4) Participación ambigua en materia de control de las inversiones. En general una sensación de impotencia por la carencia de medios adecuados para desempeñar las funciones. 5) Incremento de las actividades y relaciones entre las comunidades y la alcaldía. 6) La relación con al alcaldía incrementó la discriminación y consiguiente diferenciación.	La relación con la alcaldía es de competencia entre comunidades por obras. El ejercicio del POA es un momento de cooptación por parte de la alcaldía. La captura de obras depende de la capacidad de negociación de los líderes comunales, sindicales o vecinales. Práctica de negociación intercomunitaria dirigida por la alcaldía para resolver el problema de escasez de recursos.	La gestión es poco institucionalizada y se concentra en el protagonismo del alcalde, quien actúa con frecuencia discriminando a las comunidades. La gestión ha sido deficiente durante los dos últimos años y no ha podido dar señales de institucionalidad, a pesar de la continuidad política en las tres alcaldías. La gestión municipal es medida en función de la cantidad de obras, con lo que se pierde la visión estratégica. La alcaldía coopta a líderes y a sus comunidades a cambio de obras.	La inscripción y personería jurídica de las comunidades depende en gran medida de la alcaldía y el CV es un nivel alternativo de legalidad frente a la de las organizaciones tradicionales. La elección del CV ha generado insatisfacción respecto a su representatividad y no ha cumplido con su papel de articulador de las demandas de la población ni realizado su función de control y vigilancia. Las comunidades tienen un sentimiento de que el CV está de acuerdo con el alcalde.	El clientelismo político condiciona las relaciones del alcalde con las comunidades. Las comunidades son buscadas a través de sus dirigentes para transar el voto. En los tres municipios los partidos han generado acuerdos de estabilidad a la administración.	No se detectaron enfrentamientos como los que ocurrieron en municipios vecinos, donde intervinieron la alcaldía. Los conflictos han sido simples interpelaciones a la alcaldía, las que fueron resultas. El surgimiento de caudillos y de líderes personalistas no afectó a la dinámica de las comunidades.	En Pucarani, el programa de capacitación permitió a muchas comunidades enfrentar en mejores condiciones a la alcaldía. Se hicieron importantes prácticas de planificación participativa en el marco de la LPP, aunque de forma selectiva, beneficiando a las comunidades más cercanas. En el resto de los municipios los programas se limitaron a aspectos administrativos de la alcaldía.

nos sobre la LPP y sobre el municipio, sobre los alcaldes, los concejales, los miembros del CV? Son ideas y sentimientos contradictorios y ambiguos, de esperanza y desencanto: acercarse lo más posible al poder, al mismo tiempo que sienten como un mal que sus representantes se identifiquen con él. En términos generales no hay grandes diferencias entre las tres situaciones elegidas, se trata aparentemente del grado de pragmatismo con que suelen conjugar las aparentes contradicciones en sus sentimientos. Este pragmatismo no varía sólo de grado sino de contenido; en el caso de las comunidades más tradicionales cambia de carácter, es más ambiguo y ambivalente que en el caso de las comunidades urbanas, para mencionar el otro extremo. Por un lado se condena a los políticos como lo peor y los que traen la corrupción de las mejores costumbres de la sociedad tradicional y al mismo tiempo se definen mecanismos sofisticados para negociar con los políticos; se trata de participar en política pero sin cargar con las pesadas cargas del desprestigio social de lo político. Por un lado pelean por las obras y por otro necesitan oponerse a todo lo que proviene del gobierno.[4]

2. Delegación de temas a los dirigentes y ambigüedad

Pensaron que con los recursos de la coparticipación sus necesidades estarían satisfechas, pero no fue así. Los miembros de base desconocen los contenidos y los mecanismos de la Ley, ellos consideran que siendo base no tienen la obligación de saber porque son los dirigentes quienes tendrían que conocer la Ley. Así, posiblemente, resuelven la contradicción aparente entre sus sentimientos, echándole la culpa al dirigente:

> "Con la Participación Popular se ha hecho la escuela o el teatro..., no me acuerdo, no sé, base nomás soy, los dirigentes deben saber." (Entrevista al comunario de Tahari del cantón Warisata, diciembre de 1996)

Las personas mayores han cedido la "responsabilidad de conocer" y trabajar con la LPP a sus hijos, porque según ellos para eso los han mandado a la escuela y en el mejor de los casos al colegio y a la normal, para que trabajen por la comunidad con mayor imaginación:

> "Nosotros los mayores no sabemos de Participación Popular, nuestros hijos tienen que saber, para eso hemos hecho estudiar." (Entrevista al comunario de Pana del cantón Santiago de Huata, diciembre de 1996)

Los miembros de base esperan que las obras se hagan, pero como éstas no llegan a la comunidad piensan que son las autoridades las que no están cumpliendo adecuadamente la Ley. Como los recursos son para todos, la percepción de las bases en aquellos sectores que se sienten marginados parece ser más radical en el sentido de que el alcalde y sus técnicos (incluidos los concejales y agentes cantonales) no realizan trabajos acertados en favor de las comunidades.

Para ellos está claro que el alcalde se habría olvidado de las comunidades campesinas y que los trabajos no responden a las verdaderas necesidades, como sería la capacitación en el rubro de la producción, porque solamente produciendo productos de calidad podrían lograr salir de la pobreza, alcanzar el anhelado "progreso". Pero, según ellos, el alcalde no conoce las verdaderas necesidades de los pobladores, porque no habría recorrido personalmente en un diagnóstico por todo el municipio:

> "Un gobierno tiene que ir de canto a canto o de punta a punta, puede entrar a nuestro territorio un chileno, el ni siquiera va ir a ver, una comisión va mandar. El gobierno municipal tiene que venir comunidad por comunidad, programar, y hacer anunciar en radio, de tales comunidades, en tal cantón, en tales fechas voy a estar, por lo menos que se anote en su cuadernito diario, esta comunidad no tiene agua potable, esta comunidad tal cosita necesita. Hasta ahora no ha venido." (Entrevista al ex dirigente del cantón Huatajata, diciembre de 1996)

3. Insatisfacción generalizada: todo se espera del municipio

Está muy socializada en las bases esta forma de percibir la labor de la alcaldía, la insatisfacción en torno a los problemas sociales. Así, se carga al gobierno municipal con los problemas como la falta de fuentes de trabajo en las provincias la inexistencia de centros de capacitación. Se piensa que con los recursos municipales se pueden resolver todos esos asuntos. Para eso están los recursos de la Ley. Para las bases es muy complejo pensar en términos de mediano y largo plazo. Viven los problemas hoy, entre los que destacan la migración de la población joven a las ciudades y el crecimiento de la masa de vendedores callejeros en las ciudades de La Paz y El Alto.

Según los miembros de base del sector Lago de la sección de Achacachi, por ejemplo, las autoridades municipales no son personas prepara-

das y los proyectos no se planifican a largo plazo, se hacen sin ninguna visión estratégica. Esto crea una suerte de "no-me-importismo" entre los comunarios y vecinos, disminuyéndose de esta manera aún más la participación activa de los pobladores en la ejecución de los proyectos colectivos:

> "Ese alcalde debería ser licenciado, que conozca las necesidades del campo y si no es, pues no sirve, y los concejales que están allá, no tienen pues suficiente conocimiento, y si no tienen conocimiento, ¿qué han de hacer? El alcalde dice: para esta comunidad ya está aprobado el agua potable, pero no hay nada, nos han hecho cansar dos años, por eso mi motorcito me he comprado, que venga o no venga este proyecto, a mí no me interesa."

Por su parte, los comunarios del sector Illampu manifiestan que la LPP es una farsa para las comunidades campesinas del sector, toda vez que las empresas contratadas por la alcaldía para la ejecución de obras no les permiten participar activamente al no contratarlos como trabajadores, puesto que ellas traen sus obreros desde la ciudad de La Paz. Además, aquellas comunidades pequeñas que no cuentan con escuelas no han recibido obras ni la dotación pupitres:

> "La LPP es un engaño, porque sólo enriquece a las empresas y traen toda su gente de la ciudad para construir las obras y no nos toman en cuenta a nosotros campesinos en mano de obra, a mi comunidad no ha llegado ninguna obra, ni dotación de bancos, ni máquina de escribir, esto porque no hay escuela en mi comunidad. La solicitud está en la alcaldía de Achacachi, pero los papeles se encuentran en el basurero." (Entrevista al comunario del cantón Warisata, diciembre de 1996)

La gente se forma una imagen propia muy particular, a veces contraria a la de su organización, acerca de las actividades de las autoridades municipales. El momento de mayor intensidad de estas percepciones es el proceso electoral y no tanto el período de la administración. Durante las etapas electorales el candidato muestra a la ciudadanía lo que se logró en su gestión y hace promesas de mayores conquistas. Ciertamente, existen muchas formas de interpelar a las autoridades por parte de la ciudadanía y de reprobar a los titulares de poder municipal. Así, la alcaldía y los partidos cuidan mucho las relaciones con los ciudadanos, pero obviamente recurren con gran frecuencia a los sistemas de mediación o de socialización de las decisiones.

En el caso de Pucarani se han desarrollado programas externos orientados a formar la conciencia ciudadana. A pesar de ello, la falta de vinculación caminera y otras formas de aislamiento y fragmentación territorial existentes hacen que predominen las socializaciones negativas frente a las autoridades. Las tomas de decisión de los campesinos que viven más alejados suelen ser más colectivas, constituyéndose estos movimientos en momentos muy importantes de socialización de los sentimientos de frustración. Las relaciones individuales son algo exclusivo de los vecinos de Pucarani y sus cercanías. En el caso de Viacha la percepción de la gestión municipal es negativa, predomina la sensación de que los recursos están siendo "desviados" —así esto no fuese cierto—, de que no están beneficiando realmente a los pobladores; ellos desconocen cómo se gastan los recursos y para qué se gastan. La escasa participación que tienen las bases en la elaboración del POA, por el mismo hecho de que se prepara sólo con alguna participación de los dirigentes, influye negativamente en la relación entre las autoridades municipales y los ciudadanos. La alcaldía es el centro de su atención y cada vez miran más hacia ella:

> "Pensamos que nosotros somos los sujetos, y los actores son del gobierno municipal, sabemos que hay recursos de coparticipación, pero no sabemos cómo se invierten, cómo se gasta, poca participación en la Planificación Participativa; el gobierno municipal en Viacha centraliza el recurso económico en la ciudad de Viacha. El gobierno municipal acepta obras pequeñas y elabora proyectos con costos elevados gracias al CV." (Entrevista al vecino de Viacha, enero de 1996)

4. ¿Culpar a la autoridad como estrategia de simulación o fingimiento?

La emergencia de nuevos valores provoca posicionamientos individuales que no pueden ser totalmente socializables. Ello lleva a un proceso de "mestizaje" que involucra a toda la población en un flujo de elementos culturales, comportamientos duales, esfuerzos de los involucrados por diferenciarse y por mistificar sus posiciones, por reconocerse y esquivarse a la vez en un mundo que no es ya bipolar como antes. Se producen comportamientos de escape individual en situaciones de intensidad colectiva; se es ciudadano y racista al mismo tiempo, se

producen discursos interétnicos e intraétnicos simultáneamente, reivindicaciones de identidad y rechazo de identidad, de desplazamiento de rasgos no deseados. La univocidad de lo municipal penetra al mismo tiempo que se construyen comportamientos sobre la base de simbolismos plurisignificantes. A una visión de ciudadanía universal homogeneizante se le esconden el valor y los procesos de construcción híbridos y mestizos de una sociedad tradicional andina.

Las bases aparentan no creer —aunque tengan razones fundadas en todos los sentidos— en las explicaciones que pueda dar el alcalde o alguna otra autoridad municipal. Los vecinos de Viacha expresan un sentimiento de descontento, arguyendo que los trabajos se hacen sin ningún estudio técnico. Algunos dirigentes vecinales, son todavía más radicales y señalan que el dinero de la LPP se lo están "embolsillando" las autoridades municipales, que las obras mal hechas sirven sólo para justificar los gastos, que las autoridades se preocupan más de sus intereses personales que en atender las necesidades más urgentes de la población:

> "Aprovechan con eso de los impuestos, por eso yo pienso que la Participación Popular parece que se hubiera puesto solamente para que se enbolsillaran nuestros alcaldes, concejales, y no tuviera nada nuestras zonas. (Entrevista a la presidenta vecinal de Viacha, enero de 1997)

El alcalde de Viacha respondiendo a la interpelación en público de un vecino en un acto de programa de radio sobre el monto de dinero del proyecto, y sin dar mayor importancia a las protestas y "silbidos" de los vecinos, dijo que los reclamos estaban orientados políticamente para hacer quedar mal al alcalde ante la opinión pública:

> "Bueno con mucho gusto contestaré al vecino que está muy preocupado, más allá de lo que no he podido darle trabajo cuando vino a solicitarme. Bueno, sobre los 54 mil bolivianos, lo tenemos; en segundo lugar nos estamos aproximando a los 40 mil dólares; ahora ¿qué es lo que vamos hacer? Estas losetas las compra la alcaldía y la mano de obra es la que nosotros contratamos, eso llega a unos 17 mil bolivianos. Las puertas están abiertas absolutamente a todas las entidades, si es que ellos lo quieren comprobar pueden pasar por el Departamento Financiero."

La reacción de los vecinos no se dejó esperar. Indicaron que se habían hecho pocos trabajos, que la situación de los viacheños estaba empeorando por no haber una atención adecuada a sus necesidades más urgentes:

> "Aquí en Viacha estamos yendo de mal en peor, porque se tratan como demagogo, porque en verdad qué calle esta bien hecho señor alcalde, en la gestión 1996 qué ha hecho señor alcalde."

Por su parte, las comunidades campesinas se manifiestan en el mismo sentido que los vecinos de Viacha, indicando que las autoridades municipales les están engañando, porque sus demandas no son atendidas, el dinero de la LPP está siendo desviado. Los viajes que tienen que realizar a la ciudad de Viacha para exigir sus necesidades suponen gastos económicos, pero allí los trámites tardan con el argumento de que no existen materiales para la ejecución de obras. Esto crea sentimientos de desencanto en los comunarios respecto al gobierno municipal:

> "La comunidad dice que con esta Participación Popular parece que nos está dando engaño, pedimos todo y no cumple el gobierno municipal de Viacha, está haciendo fraude, engaño. Con gastos de pasajes hay que estar esperando una semana, dos semanas en Viacha. Ya va a salir dice, ese día va a salir dice, no cumple las obligaciones y dicen ya no hay material, no hay cemento, no hay plata." (Entrevista al mallku de Jesús de Machaqa, enero de 1997)

5. Avance de la conciencia de ciudadanía en moldes tradicionales

Las relaciones de desencanto de parte de los ciudadanos y de manipulación político ideológica de parte de las autoridades municipales, donde los miembros de base condenan la mayor parte de los trabajos que hace la alcaldía, son típicas de cualquier sistema democrático y su ocurrencia demuestra el rápido avance de conciencia democrática tanto de parte de vecinos como de campesinos y en menor medida de comunarios. Las comunidades rurales con asiento en la ciudad de Viacha negocian doblemente, como vecinos de Viacha y como comunarios de sus lugares de origen. La acusación no implica un rechazo al nuevo orden sino una forma ampliamente socializada de actuar ambiguamente en el escenario de la democracia, en el que son ciudadanos y actúan como comunarios o vecinos. Por estos caminos ambiguos y polisignificantes se va produciendo

esta expansión de valores de la nueva modernidad. La confrontación es la oportunidad de socializar su descontento ante un mundo que les exige identidad; al mismo tiempo afianzan las expectativas, se produce la expansión de una conciencia colectiva de otro tipo y se socializan los nuevos valores. Un nuevo mundo de jerarquías se va constituyendo en las comunidades más alejadas de los centros poblados de las tres secciones estudiadas.

Este nuevo mundo de valores se va construyendo en torno a lo municipal, que por el momento sólo representa al alcalde y a la alcaldía, como dos cosas perfectamente diferenciables. El concepto de habitante y ciudadano de tal o cual municipio todavía no está llegando a estas poblaciones, ni siquiera a nivel urbano. En este entramado de apreciaciones sobre los múltiples aspectos negativos es mucho lo que se ha aprendido en muy corto tiempo. El proceso de comunicación, particularmente a través de la radio y lo socializado por sus dirigentes en sus idas y venidas a la alcaldía ha desatado muchas expectativas; se han comenzado a consolidar nuevos valores y nuevas jerarquías.

6. Entre la legitimidad de las comunidades y la legalidad del gobierno municipal

Los vecinos, los sindicatos agrarios y las comunidades tradicionales, cada una de ellas en diferente forma, sienten, junto con sus autoridades, que se enfrentan ante un nuevo poder, una nueva situación. Dudan que con sus autoridades puedan enfrentar los grandes retos y ventajas que les ofrece el municipio. Juzgan severamente a los dirigentes que ahora son concejales y al mismo tiempo sienten internamente que se ha abierto una puerta nueva para su incorporación al país; en su lenguaje, una puerta para más obras. Las juntas vecinales miran por un lado a la Federación de Juntas Vecinales, al sindicato o a la central y a las comunidades, y con el otro ojo miran al municipio: las obras, el posible puesto como CV, como dirigente político, como funcionario de la alcaldía. Independientemente de las posibilidades reales que existan de acceder a la alcaldía, la ven como una posibilidad.

En esta situación el campesino y el comunario, principalmente, van admitiendo en su mundo de valores los del municipio como ámbito institucional de referencia. Aunque la velocidad y profundidad es muy distinta de una situación a otra, el concepto nuevo se va aclarando: su relación con la alcaldía, el municipio como territorio social y político no es percibida todavía en la práctica, lo que se visualiza en este período es la alcaldía y el alcalde

---

[1] En la mayor parte de las comunidades rurales del altiplano de La Paz, el nombramiento de las autoridades sindicales y originarias se sigue haciendo bajo la modalidad de turno, donde cada propietario de una determinada parcela (*sayaña*) tiene la obligación de asumir el cargo de autoridad cuando le toca por el sistema de rotación. A este respecto se puede ver: Xavier Albó y otros, *Para comprender las comunidades rurales en Bolivia*, La Paz, MEC-CIPCA-UNICEF, 1989.

[2] Ha sido importante el apoyo de CETHA a las comunidades de Jesús y Andrés de Machaca.

[3] En casi todos estos eventos de corto plazo se refuerzan los lazos paternos de las comunidades de gran valor para el largo plazo.

[4] Las mismas personas que un día sábado de mercado en el sector Illampu nos atacaron en el trabajo de campo y quisieron quitarnos las grabadoras poco tiempo después estaban negociando sus obras en la reunión para el POA en Achacachi. Nos persiguieron por pensar que éramos agentes del gobierno.

Cuadro 4
Relaciones entre los ciudadanos y el gobierno municipal: cuadro resumen

Relaciones entre las comunidades y el gobierno municipal	Variables explicativas					
	Elaboración del POA	Gestión municipal	Comité de Vigilancia	Partidos políticos	Conflictos	Programas de fortalecimiento
1. Calificaciones positivas y negativas de la participación de las OTB en el GM. • Sentimientos de desencanto y esperanza. • Socialización acelerada, pero con reservas en muchos casos de lo municipal. • Lo municipal todavía aparece como una farsa. 2. Débil participación real en materia de control. • Sensación de exclusión e incertidumbre por los problemas de comunicación y desconocimiento de la LPP. • Culpan a las autoridades y eluden sus responsabilidades. • Ambigüedad entre los valores de la democracia y sus propios valores. 3. Entre la legitimidad de las organizaciones tradicionales y la legalidad del municipio. • Va perdiendo peso para ellos la organización de base, y ven perspectivas reales en la alcaldía. • Todavía no se tiene el concepto de municipio, sólo de alcaldía y de alcalde.	El POA no suele socializarse a nivel municipal. Es un ejercicio que involucra a dirigentes y a la alcaldía; en pocos casos a los vecinos. No representa una estrategia colectiva. El ejercicio del POA es un momento de cooptación por parte de la alcaldía. Existe mucha duda e incertidumbre en torno a las obras consignadas en el POA.	La gestión es muy cuestionada porque no refleja ejecución. El POA no se ejecuta y cuando se lo hace es con un período de atraso de más de un año como promedio. La gestión deja muchas dudas y desaparece la imagen de la institucionalidad del municipio, sólo queda la imagen del alcalde y de la alcaldía. Una gestión tan personalizada deja que se pierda el horizonte de la estrategia, quedándose en la incertidumbre de lo de hoy.	El comunario, el campesino y el vecino no ven en el CV a sus representantes: no los conocen y su elección no ha representado un acto de ciudadanía. Los perciben como parte del aparato de la alcaldía.	El clientelismo político se abre como posibilidad más o menos cercana. Se busca dirigentes, por lo que ser dirigente es positivo. En los tres municipios los partidos han generado acuerdos de estabilidad a la administración, calificada como arreglo entre ellos y corrupción.	Aunque no se detectaron enfrentamientos, la realidad diferencia a unos sectores poblacionales de otros. Las brechas sociales y económicas, su percepción por parte de los vecinos, etc., son una amenaza al sentimiento colectivo de ser ciudadano de un municipio. Bloquean procesos positivos de identidad colectiva.	Los programas pueden llegar a sustituir los necesarios procesos de socialización. Los programes son percibidos todavía como actos puntuales y externos. Su lenguaje no es portador todavía de conceptos con referencias muy claras de su realidad. Las prácticas de planificación participativa han sido percibidas por algunos grupos en Pucarani.

Cuadro 5
Impactos de la implementación de la LPP: resumen

Variables dependientes y sus dimensiones	Variables que explican los resultados de la implementación de la LPP					
	Elaboración del POA	Gestión municipal	Funcionamiento del CV	Partidos	Conflictos	Programas
1. Relaciones OTB y sus bases: • Pérdida de legitimidad de los sindicatos y comunidades, a favor de sus relaciones con el municipio. • Las OC están más activas e interesadas por temas comunitarios y de relación con instancias externas a las comunidades. • Socialización de mayor exigencia hacia las autoridades y las normas internas. • Desacralización de la autoridad originaria por una mayor politización del liderazgo; va ganando la pertenencia municipal frente a la comunal. **2. Relaciones entre OTB:** • Se han incrementado las relaciones entre OC. • Las relaciones entre OC se disuelven y se fortalecen a favor de las relaciones con el municipio; se ahondan las diferencias ya existentes. • Se abren otras las posibilidades de cooperación inter-OTB. **3. Relaciones entre las OTB y el GM:** • Ganando la relación vertical (GM) frente a la horizontal (comunal), la política versus la sociedad, lo estatal versus lo social. • Participación en materia de control con tendencia a su politización. • Traslado de las bases de legitimidad hacia la nueva legalidad. **4. GM - ciudadanos:** • Gana espacio la conciencia de pertenencia municipal. • Toma de conciencia del valor del voto y decepción por sus resultados. • Expectativas de los ciudadanos y dudas sobre la capacidad del municipio para resolver sus problemas.	Genera una competencia por obras. La planificación participativa genera conflictos en lugar de consenso. La priorización de proyectos por comunidad dificulta una visión estratégica. Dificultades técnicas y de comunicación para integrar las comunidades. Politización del POA y desconocimiento de los techos presupuestarios por parte de la población.	Las coberturas de la gestión han sido deficitarias y se las percibe como tal. La calidad de las obras es percibida como mala. Se percibe la gestión como cosa de los funcionarios de la alcaldía. Se percibe a la alcaldía como algo apetecible y fuente de beneficios comunales y personales.	El CV no ha funcionado de acuerdo a las expectativas de los comunarios y vecinos. Débil claridad en la constitución del CV. Casi nadie conoce al CV y lo que hace. Sospechas de corrupción. El CV está entre el aislamiento y el enfrentamiento e inhabilitación para sus funciones.	Los partidos han manejado las alcaldías y sus funcionarios mediante un clientelismo abierto. Los partidos han cooptado a dirigentes comunales y vecinales. Los partidos han servido para la socialización de expectativas entre las personas y las comunidades.	Los conflictos entre vecinos o comunarios no han sido importantes. Renacimiento de caudillos locales en los planteles de las alcaldías y como dirigentes de los partidos. Manifestación de las diferencias socioculturales.	Los programas han sido muy puntuales y externos a las comunidades particularmente en el caso de los financiados por el FIS. Los programas de capacitación a nivel comunidad no han logrado resultados duraderos. La inestabilidad funcionaria ha debilitado mucho los impactos de los programas.

II

Impulsos sociopolíticos y el nuevo escenario local

En el capítulo precedente nos hemos referido a los impactos en cada una de las cuatro dimensiones elegidas. Su elección fue una decisión metodológica adecuada, porque cubre los aspectos más importantes de la vida y organización de las poblaciones estudiadas, de sus valores y jerarquías valorativas.

En este apartado se reflexiona sobre cómo y en qué condiciones se produjeron estos impactos y sobre cómo incidieron en ellos, tanto la estructura misma de la Ley, como las condiciones de su implementación y la nueva arquitectura institucional. No se trata de una acción unilineal de una causa sobre un efecto; se trata de la acción compleja de un conjunto de impulsos —más amplio que el que presentamos en este capítulo— que se definen como líneas de fuerza y generan reacciones en los esquemas de valores vigentes. Ello lleva a señalar que no se puede hablar todavía de resultados de la implementación de la Ley claros y evidentes, sino de posibles tendencias, de fuerzas en juego muy versátiles y variables. Por todo esto, es más provechoso hablar de impactos y no de resultados, y al hablar de cambios, no se trata de algo acabado, alcanzado, sino de direcciones aún imprecisas y en construcción.

La pretensión de diferenciar los impactos, según las tres condiciones básicas, se ha cumplido totalmente, aunque la visibilidad de las diferencias no parece tan fácil. Al no medirlos en la forma de resultados sino de impactos y tendencias, al no identificar causas sino impulsos, la impresión pueda ser de bajo contraste de las diferencias. Esta insatisfacción es normal cuando se abandonan esquemas estructuralistas y mecánicos de comprensión de la realidad. Pero sí se quiere señalar y resaltar aquí que con la multiplicidad de los aspectos mencionados, su aspecto de algo fragmentado, su multiplicidad de significados, su imagen variopinta, la ambigüedad de significados, etc., se gana en capacidad de explicación, lo que no significa que todo el proceso de cambio se diluya en algo amorfo y sin orientación. Existe en todo ello una construcción positiva de valores y comportamientos, de significados culturales. Otra cosa diferente es que se pueda leer la construcción de esta modernidad con esquemas de lectura bipolares (Salman, 1999). Con esta precaución y simplificando se tratará de identificar algunas de las líneas de fuerza que generan las relaciones entre los impactos y sus variables explicativas.

Los impulsos se observan y se pueden analizar en varios niveles:

1) El nuevo escenario y los nuevos actores;
2) las nuevas formas de acción; y
3) nuevos valores socializados.

A. Redefinición de los escenarios

¿Cómo han incidido los mecanismos de implementación de la Ley en estos conjuntos tan diversificados de impactos como los mencionados? ¿Cuáles han sido las condiciones del contexto y las formas de acción social y política para que una herramienta de planificación produzca resultados tan diferentes a los estratégicos?

1. La multiplicidad de impulsos

La Ley ha definido un escenario de relaciones en el que actúan una serie de impulsos. Les llamare-

mos impulsos para indicar que las direcciones no dependen sólo de ellos sino también de otros factores. Los resultados pueden ser muy diferentes de un caso a otro y, además, impredecibles. Este razonamiento permite abrir más el abanico de hipótesis e incertidumbres. Estos aspectos son importantes por lo que se recomienda tratar con cuidado las generalizaciones y atender mucho a las situaciones particulares ya que la apropiación de la LPP puede ser muy particular.

Es necesario hablar de escenarios, concepto que describe —a veces sirve para explicar— la articulación existente entre los diferentes impulsos y su interrelación de dependencia. El escenario pretende mostrar aunque sea estático el tejido complejo de líneas de acción. En un escenario determinado la elaboración del POA provocó un incremento de solidaridad mientras que en otro disolución o fragmentación. No se puede hablar de explicaciones causales ni unilineales, sino de tejidos de relaciones que definen un resultado probablemente como único. Las líneas que se definen en el tejido del escenario rural de los municipios actuales provienen de muchos actores como los siguientes:

1) Los dirigentes y autoridades originarias en sus procesos de apropiación personal de la Ley.
2) Las comunidades y diferentes formas de vida y acción colectiva.
3) Los dirigentes y sus relaciones con los partidos políticos y con los funcionarios municipales.
4) El alcalde y sus acciones hacia los diferentes interlocutores: los partidos políticos, los concejales, el gobierno, los dirigentes y autoridades comunales, su partido, los miembros del CV, etc.
5) Los miembros del CV en su relación con el alcalde, entre ellos mismos, con los otros dirigentes que no están en el CV, con los partidos políticos, con las personas de las comunidades, con el GM, con los concejales.
6) El concejo municipal, aunque muy disminuido ante el protagonismo del alcalde, sin embargo a veces desarrolla líneas en relación con los principales actores mencionados.

Este tejido es no sólo complejo sino que además es cambiante, como cambia el alcalde, como cambian los dirigentes comunales. El cambio y la versatilidad es una característica fundamental de las formas de acción de los nuevos liderazgos que se están abriendo paso en este contexto de procesos de modernización. Pero es importante considerarlo como una trama básica en este momento.

No se puede responder sin ambigüedad e imprecisión a preguntas tan simples como las referidas a "si se ha profundizado la democracia", "si hay más participación ciudadana", aunque se intuya todo esto sobre la base de ciertos indicadores cuantitativos y relacionados con los procedimientos de representación. Son muy ambiguas las afirmaciones sobre si se instaura una democracia más participativa, si las comunidades recuperan sus valores y si los potencia dentro de los marcos de la Ley, si las poblaciones mejoran su nivel de vida y si aumentan su capacidad local, si se integran finalmente al país y a los logros de éste, si es que se abren mayores brechas entre ricos y pobres, entre población rural y urbana, etc. Lo más importante que hemos detectado en la investigación es que existe todo esto al mismo tiempo.

2. El escenario se desarrolla en el municipio y en torno a él

Se trata de una reforma que no fue reclamada por nadie, sobre todo si nos referimos a las comunidades. Se trata de una cancha rayada de antemano y a la que los diferentes actores entran, no a defender o a delimitar espacios sino a copar los espacios diseñados, a "apropiarse de la reforma, de esos espacios diseñados por otros". El escenario es, por consiguiente, el del Estado, no ocurre en la sociedad, en sus diferentes formas de manifestación. No se trata de un escenario construido por la sociedad, como sería el caso de un escenario construido por un movimiento social masivo. En este caso el Estado trataría de apropiárselo, de moldearlo en el mejor de los casos. Pero en la apropiación por parte de los actores se producen modificaciones no sólo en el rayado, sino también en las definiciones originales; por ejemplo, el CV será redefinido en su significado, manteniendo las apariencias de su definición legal.

El "escenario de estas relaciones es el del municipio" en su etapa de constitución real, "su vehículo son las obras, el POA", su institucionalidad más visible la alcaldía y el actor central, el alcalde. Este escenario hace visible al sistema político y lo viabiliza. Las obras caen como gotas desde la alcaldía. Los vínculos preexistentes entre las autoridades municipales y los dirigentes de las OC

se redefinen de acuerdo con la dinámica de este escenario.

Los juegos de fuerzas y los movimientos dentro del tejido variopinto del municipio están definidos por dos grandes bordes, el borde de la alcaldía, de los partidos, etc., que imponen y construyen su racionalidad en las comunidades y a la otra banda las comunidades, sus dirigentes, las autoridades, la gente, que tratan de colocar sus racionalidades, mucho más fragmentadas que en la otra banda, dentro del nuevo espacio, vale decir, tratan de apropiarse de las reformas, de las novedades que vienen del gobierno.

Tras varios años de aplicación de la LPP —sin duda una etapa intensa de comunicación y de la implementación de programas de fortalecimiento institucional— las OC, principales destinatarias de la Ley, están todavía en una etapa de desencanto y de insatisfacción frente a las posibilidades de la Ley. Fueron muchas las expectativas que provinieron de parte del gobierno central como protagonista principal y definitivo de una reforma profundamente centrífuga como ésta.

Persisten entre las comunidades, al mismo tiempo, muchas expectativas de mejora en sus niveles de participación en las obras. Se ha visto desaparecer y diluirse en conflictos muchas de estas expectativas como también crecer y afirmarse. Todo depende, no sólo de los sistemas de relaciones internas en estas comunidades analizadas, sino también de lo que ocurra en el polo de la alcaldía y finalmente entre las comunidades y la alcaldía. Con todo lo que ello implica, la alcaldía representa la política, representa el Estado, representa intereses individuales, caudillistas en muchos casos, representa el esfuerzo de los ciudadanos, etc. En ausencia de un municipio bien constituido, la alcaldía es el escenario. La alcaldía manipula las relaciones con los dirigentes y sus comunidades con lo que se introduce nuevos términos en los sistemas de valores tradicionales.

Se va sustituyendo la solidaridad por la competencia entre comunidades, lo que impulsa intentos de fragmentación de la unidad político administrativa del municipio, desata pretensiones de crear nuevas secciones municipales, debilita como contrapartida las relaciones de solidaridad entre comunidades, que era el escenario anterior. La insuficiencia de los recursos de la coparticipación para atender la diversidad de demandas de las zonas de nucleamientos urbanos y de las comunidades campesinas dio lugar a que las juntas vecinales y sindicatos campesinos y organizaciones originarias adopten estrategias diferenciadas para acceder a los recursos, afectándose, por tanto, las relaciones de solidaridad intercomunitarias, sobre todo en aquellas comunidades que mantienen aún valores y formas de organización tradicionales, como son las poblaciones del sector Machaqa del municipio de Viacha.

En este cambio de escenarios, las comunidades comienzan a articularse más en torno al municipio (alcaldía) que entre ellas mismas. Ello en un complejo proceso de construcción y creación constructora nueva. Se fortalece la lógica del individualismo en las comunidades: cada junta vecinal y cada comunidad trata de lograr una determinada obra, sin considerar las necesidades del resto de las organizaciones, estableciéndose de esta manera relaciones egoístas y conflictivas entre las organizaciones vecinales y sindicales, que también se inclinan hacia la división de las centrales y subcentrales agrarias, así como de las federeraciones vecinales.

Este impulso recae sobre las relaciones entre los dirigentes de las organizaciones y los miembros de base. Estas relaciones tienden a adquirir en un primer momento mayor dinámica, para caer posteriormente en una suerte de desmoralización y cansancio; ello depende de los logros que puedan mostrar los dirigentes en la concreción de proyectos acordados en las reuniones. Los dirigentes juegan un papel fundamental en la canalización de los trámites en la alcaldía y la misma ejecución de las obras; tropezando en ello, sin embargo, con una de las dificultades más regulares: el bajo grado de conocimiento y manejo adecuado de los mecanismos de la LPP, así como el desconocimiento de ciertas habilidades y mañas para "moverse" eficientemente entre los dirigentes y entre las autoridades municipales.

3. El protagonismo del alcalde

A falta de una institucionalidad de racionalidad administrativa moderna el personalismo, el clientelismo, el protagonismo del alcalde, la informalidad y la ambigüedad conducen el ejercicio de la planificación.

En las tres secciones municipales el personaje central es el alcalde y es él quien suele sacar mayor provecho de las negociaciones opacando, siempre que puede, al concejo y al CV. Ha sido

importante, de todos modos, el que el alcalde permanezca varios años en el ejecutivo. Si su personalismo fue problemático, los cambios y la inestabilidad funcionaria implicaron una reformulación de "estrategias" cada año. Este tema ha sido, entre otros, una de las piezas fundamentales de la ingobernabilidad en muchos municipios del país.

En las dos primeras gestiones (segundo semestre 1994 y 1995), la elaboración del POA en las tres secciones municipales se hizo con poca participación de las OC; fue el ejecutivo el que desarrolló un gran protagonismo en la priorización y aprobación de proyectos, la participación del concejo fue secundaria. Sin embargo, para la gestión de 1996 y 1997, la participación de las organizaciones y del mismo CV —aunque no todos los miembros del CV— fue de cierta significación en el proceso de preparación de POA, donde las autoridades municipales trataron de aplicar los principios y los mecanismos establecidos por la Planificación Participativa Municipal (PPM). Se intentó impulsar el proceso de planificación desde las bases en reuniones y seminarios de identificación y discusión de proyectos en la mayor parte de comunidades y zonas. Quedaba más lejos, al menos en Achacachi y Viacha, el objetivo del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

En Achacachi se trabajó mediante la firma de convenios entre el gobierno municipal y las OC, cantón por cantón, donde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional impulsó y financió la elaboración del PDM. En Viacha, se realizaron seminarios donde se discutieron los proyectos presentados por las OC entre autoridades municipales y los dirigentes por distrito municipal;[1] el alcalde pudo convencer a los dirigentes campesinos sobre las obras a realizarse en toda la sección, haciendo notar que su interés es atender las necesidades de todas las OC. En Pucarani se contó con el apoyo del Programa de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC) para la elaboración de! POA; para ello se llevaron a cabo autodiagnósticos en la mayor parte de las comunidades, mediante los cuales se identificaron los proyectos de prioridad, donde se destacó la importante participación activa del presidente del CV. Cada gobierno municipal adoptó una estrategia adecuada —pero muy personal y creativa en muchos casos— en la distribución de recursos.

En la alcaldía de Achacachi, el alcalde adoptó la estrategia de jerarquizar los proyectos dando prioridad a los relacionados con la educación. El alcalde es profesor, la educación ha sido siempre la mayor preocupación en la zona; allí existen dos escuelas normales, una de ellas de gran renombre, como es la de Warisata. Así, los proyectos educativos fueron atendidos prioritariamente respecto a solicitudes vinculadas a la producción y a otros rubros; en todos ellos, como era previsible y lógico, la capital de sección y capitales de cantones que concentran más centros educativos fueron de alguna manera favorecidos por la distribución de recursos.

En el municipio de Viacha, el alcalde adoptó el criterio del tamaño de población para la distribución de recursos, por lo que los proyectos de alto costo y de mejor calidad quedaron allí donde vive la mayor cantidad de población, el resto sólo se benefició con pequeñas obras. La ciudad de Viacha concentra más del 57% de población en comparación al resto de los cantones.

En Pucarani la alcaldesa adoptó la estrategia de "una obra año por medio"; así, una comunidad que recibe un proyecto en la gestión de 1996, en la gestión de 1997 ya no lo recibe. Pero esta modalidad vale sólo para las comunidades campesinas y no para la capital de sección y, además, con recursos que equivalen sólo al 75% del total de recursos de inversión. La capital de sección tiene derecho a utilizar el 25 % de los recursos destinados a la inversión, para la ciudad de Pucarani, todos los años.

Frente a ello, las OC adoptaron estrategias de acción para captar favorablemente y con cierta seguridad las obras para su territorio, donde algunas comunidades y zonas se dividen en dos o más organizaciones con personerías jurídicas distintas, para exigir luego la atención de sus pedidos por organización, beneficiándose de esta manera con más de una obra. Estas estrategias salieron también de este escenario de protagonismos de líderes comunales o autoridades tradicionales. Las estrategias estuvieron inducidas como reacción a las formas de comportamiento del alcalde y sus estrategias de acción. Aunque éste tome en cuenta, obviamente, a sus actores, los lideres comunales, la línea de acción está dominada por su presencia e iniciativa.

4. Valoración de la representatividad

La Ley define la distribución de los recursos per cápita, pero ello vale cuando conviene. El comportamiento suele ser el de defender los recursos

por comunidad, sin importar el tamaño poblacional. Se trata de una forma de ambigüedad de tipo cultural por la que se anteponen el concepto de ciudadano municipal y el concepto de "nosotros". Cuando conviene se aplica el "nosotros", cuando no conviene se actúa como individuos de un municipio, de un colectivo mayor. A veces se usan los dos valores al mismo tiempo.

En el escenario del municipio y de la alcaldía se está produciendo el principal impulso de incorporación de la población a la política, lo que ha llevado a un desarrollo extraordinario de este nivel de la participación con respecto de otros, como el social y el cívico. La representación política del territorio en el gobierno municipal tiende a concentrarse —al menos en esta primera etapa— en torno a la capital de sección; es decir, la mayor parte de los cargos de la alcaldía (alcalde, concejalías, técnicos y empleados) son ocupados por las personas que viven en la capital de sección, tal como ocurre por ejemplo en los municipios de Viacha y Achacachi.

Cuando la sección es rural en su mayor proporción, la población es dispersa y la representación política también lo suele ser. Algunas autoridades ya no radican en otros cantones sino en comunidades aledañas. No se logra una participación equilibrada de todos los sectores, como sucede en el municipio de Pucarani. Este aspecto genera mucha desazón en la población.

La concentración de población en la capital de sección, como ocurre en el caso de Viacha donde la ciudad capital cuenta con más de 57% de la población total de la sección —en Achacachi y Pucarani con el 25% y 24% respectivamente— hace que los candidatos titulares para alcalde y concejales sean en su mayoría —sobre todo las primeras concejalías— de la capital de sección. Este punto es de gran importancia para los partidos políticos que están más interesados en lograr mayor votación que en hacer una representación equilibrada de todos los cantones de la sección, lo que se traduce en la confección de sus listas. Los candidatos para alcalde son casi por definición de la capital de sección, el resto de los candidatos que rellenan la plancha de los cinco o siete concejales, incluidos los suplentes, son de otros cantones. Entonces el concejo municipal queda conformado por personas que viven en su mayoría en la capital de sección o algunos de los cantones del entorno. Los otros cantones que postulan a alguno de sus representantes para cuarto o quinto concejal y que no logran entrar al concejo municipal, quedan relegados en su intención de participar en el gobierno municipal. Entonces, la gestión municipal también da mayor prioridad a aquellos proyectos que tienen mayor respaldo e influencia por parte de las autoridades municipales, prestando menor atención a cantones que no tienen representación en la alcaldía:

> "Pucarani nomás quiere administrar todo; he visto igual en la vida sindical, cómo marginan al sector Isla —sector Sur—; 'los del sector Isla deben estar en el lago, ¡qué van a venir!', decían. Para nombrar un ejecutivo provincial todos salen de allá y nunca quieren que se lleve acá un congreso, un ampliado. Si fuera cerca de aquí, todos podemos ir, tendríamos más fuerza." (Entrevista colectiva a dirigentes sindicales del cantón Chojasivi, marzo de 1997)

Este sentimiento de "nosotros" postergado y discriminado va creciendo, pero no en torno a la revalorización de identidades sino en términos negativos, por exclusión.

A las reuniones convocadas por el equipo de investigación, los mallkus del sector Machaqa del municipio de Viacha llevaban atuendos y vestimenta tradicional: el poncho de colores, el *lluch'u*, la bufanda de color vicuña, el sombrero negro o marrón, la *ch'uspa* de coca y el famoso chicote con mango adornado con platería, además de portar la botella de alcohol. Mientras que los dirigentes de Achacachi y Pucarani vestían ropa corriente, en algunos casos una gorra con visera. Las mujeres dirigentes en las reuniones dentro de Machaqa ostentan sus vestimentas de aguayo y sus monteras negras, no así en Achacachi ni en Pucarani.

Ante los problemas de la representatividad democrática las autoridades comunales pretenden imponer su presencia cualitativa, no tanto por el número en sí sino demostrando ese "nosotros" que deberá seguir teniendo valor para ellos. Hacia dentro y hacia fuera demuestran así las comunidades más tradicionales su percepción del acoso del poder municipal contra el poder comunal; los mallkus y bases del sector Machaqa siguen reclamando o añorando el rescate del "imperio" perdido de los pueblos aymaras:

"Todos estamos muy apenados; por más de 500 años estamos sufriendo. Hablando con claridad, debemos decir que fueron los *q'aras* los que manejaron el país. Ahora podremos elegir un dirigente, pero: ¿éste nos protegerá o será igual que los anteriores orientándose hacia la riqueza?" (Reunión de mallkus en Jesús de Machaqa, febrero de 1997)

Los mallkus desconfían de los representantes elegidos desde las bases para la LPP porque se han decepcionado al ver que algunos de los machaqueños al ser nombrados como concejales, por ejemplo, han empezado a preocuparse más de sus intereses personales que de los intereses de sus representados. Por eso consideran que allí donde existe dinero, los mismos campesinos están tentados a corromperse, olvidándose de los valores de solidaridad y de servicio a la comunidad:

"El uninominal: ¿será escuchada su voz, o es que sólo será llevado como su títere para levantar la mano? Porque sabemos que en este cabildo de Jesús de Machaqa hemos elegido al hermano Donato Cuéllar como concejal, pero ahora ya no se acuerda. Allá en la concejalía ¿qué tipo de actividades estará realizando, quizás contribuye con opiniones sobre las leyes o es que sólo estará yendo a levantar la mano?" (*Ibid.*)

Los elementos simbólicos de autoridad tradicional, como la indumentaria de mallkus, parecen quedarse en un plano secundario ante los elementos formales como ser el sello y la firma que también son simbólicos en otro contexto. Las formas de organización originaria tienden a flaquear con mayor rapidez por las actitudes de individualismo que se van manifestando. Además, las artimañas y vicios de la organización política del Estado —a través del gobierno municipal— parecen ser más efectivas para las organizaciones campesinas en el momento de exigir la atención de sus necesidades que los principios de solidaridad, de servicio y de honestidad. ¿Significa esto una suerte de "fin" de la comunidad originaria?

A pesar de las limitaciones que tiene la representatividad democrática instaurada en el municipio, es buscada particularmente por las comunidades campesinas menos tradicionales y también por las tradicionales; sólo que éstas últimas lloran la pérdida de valor de los sistemas de articulación local tradicional, finalmente los que más pierden con la LPP.

5. Manifestación de las desigualdades territoriales

Se puede afirmar que la LPP —al menos en sus primeros impactos— ha puesto de manifiesto y en muchos casos acelerado, el proceso de diferenciación socioeconómica, pero sobre todo social al interior de cada municipio. Ya existían diferencias entre sectores dentro de una provincia y se hacían explícitos en la lenta y la escasa afluencia de recursos de parte del Estado y sobre todo por la forma clientelar de la distribución. Ahora que los recursos no están fuera sino dentro del ámbito del municipio, parece expresarse la percepción ampliamente socializada de una profundización de las brechas sociales. No hay mayor diferenciación que aquella que genera la disputa por recursos escasos.

Varios son los elementos que juegan en el acceso diferenciado a los recursos de la LPP de parte de las OC; en primer lugar, como ya se dijo, la situación diferenciada de las comunidades, lo que hace que los recursos de la LPP se constituyan en un elemento más para la profundización de la diferenciación entre comunidades. Otro aspecto importante, que hace más visible el tema de las brechas sociales y económicas en el municipio, es la forma en que se van ejecutando las obras, tal como se mostró en los capítulos precedentes, particularmente cuando intervienen en ello el clientelismo, siempre excluyente.

Los cantones y comunidades que se ubican en la capital y su entorno están en mejores condiciones de presionar a las autoridades municipales para la atención de sus demandas; en cambio, las poblaciones alejadas se encuentran en desventaja porque no pueden exigir constantemente sus pedidos. Los dirigentes, tienen que programar todo un viaje para reclamar las demandas, como por ejemplo las OC del sector Lago en Achacachi, sector Sur en Pucarani y sector Machaqa en Viacha; mientras que las que están cerca a la capital hacen sus reclamos con mayor frecuencia y facilidad.

El nivel de organización de las OC también influye sobre la probabilidad de acceder a los recursos, toda vez que las mejor organizadas tienen mayor fuerza en el momento de exigir la atención de sus demandas; mientras que las menos organizadas no disponen de esa presión social frente a las autoridades municipales. Este desbalance se traduce en el cambio en las relaciones de poder que se va manifestando con mayor

notoriedad al interior de la territorialidad local, donde las OC redefinen su capacidad frente a otras fuerzas sociales y políticas.

6. Revaloración del liderazgo personal frente al comunitario

En este escenario en que las identidades colectivas superiores se van disgregando va cobrando valor lo individual, el liderazgo individual va ganando terreno y ello en un marco más grande que es el del municipio y la política local y nacional.

Aquellas comunidades que mostraban un alto grado de organización interna mediante el sistema de autoridades originarias parecen resquebrajarse ante la manifestación de intereses individuales; ahora cada comunidad quiere captar las obras en beneficio propio, los objetivos de mayor alcance pierden su importancia, como los proyectos orientados al desarrollo sectorial o microrregional. Por ejemplo, la determinación del "lugar" para la construcción de puentes sobre el río Desaguadero en el sector Machaqa y sobre el río Katari en sector Sur de Pucarani ha ocasionado divisiones y reagrupamientos de las comunidades, puesto que cada comunidad intenta beneficiarse de manera directa con dichas obras. Esto tiene efectos contraproducentes para los sectores, dado que se van perdiendo las formas de articulación entre diferentes organizaciones.

Asimismo, las autoridades municipales, elegidas según los valores de servicio a la comunidad, también empiezan a deteriorarse. Por ejemplo, el sector Machaqa logró introducir un dirigente en el concejo municipal de Viacha para que pueda trabajar en favor de los machaqueños, pero éste parece haberse olvidado de su deber de servicio y la defensa del interés colectivo, comunitario. Esto significa que la representación política que puedan constituir las comunidades originarias, designando una persona reconocida —generalmente una ex autoridad— para que asuma el cargo municipal (concejal o técnico) no siempre garantiza el trabajo en favor de los cantones a los que representa, en vista de que la persona elegida ve otros aspectos que podrían reportarla beneficios estrictamente personales. El concejal del sector Machaqa, antes que informar sobre los trabajos que va ejecutando el gobierno municipal, se habría vuelto gordito, una manera sutil de decir que la persona encargada de trabajar por la comunidad sólo ha obrado en beneficio personal, olvidándose de los intereses colectivos:

> "Porque antes de entrar al concejo él hablaba buenas cosas pero una vez que ha entrado el resultado ya no es eso, *lik'isito* (gordito) se ha vuelto. Pocas obras nos dan, pequeñas obras a nuestro sector." (Entrevista al mallku de Jesús de Machaqa, enero de 1997)

Las comunidades que se organizan en base al sistema de autoridades originarias tienden a ceder su poder en favor del poder municipal. Los elementos simbólicos que sustentan el poder comunal parecen perder importancia frente al valor que se otorga ampliamente a elementos formales como es el sello de autoridad por ejemplo. Esto lo reconocen las mismas autoridades originarias del sector Machaqa.

Los cargos de autoridad político administrativa tradicionalmente han sido ocupados por las personas que viven en la capital de provincia o sección, es decir, por los "vecinos" del nucleamiento urbano. En el actual contexto, esa tradición vuelve a funcionar: la mayoría de autoridades y funcionarios municipales son de la capital de sección, la participación de las comunidades campesinas es casi nula. Así, en esta situación van juntas las desigualdades territoriales y el florecimiento del individualismo.

7. Revalorización de los aspectos territoriales

Si sumamos los aspectos físicos con la informalidad administrativa, más el uso clientelar del poder, las distancias físicas se convierten en un serio inconveniente y manifiestan más la situaciones de diferenciación y desventaja. Un nuevo ordenamiento territorial deberá enfrentar estos aspectos de accesibilidad como de institucionalización en la relación entre el Estado y las comunidades.

La actual delimitación territorial de las tres secciones es inadecuada para propósitos de administración. Tanto en Achacachi, en Viacha como en Pucarani, tal como se ha dicho, las obras empezaron a ejecutarse en forma de goteo, desde la plaza central hacia las comunidades más alejadas, siendo más fuertes en el centro y disminuyendo en la medida que se distancian las comunidades campesinas. Como ya se ha dicho, el *taypi* comunitario, el centro de "encuentro", goza de mayor preferencia en la priorización de obras; las obras de mayor envergadura y costo se construyen en

torno a la plaza central. Así, por ejemplo, las plazas principales de Achacachi, Viacha y Pucarani han sido remodeladas y mejoradas, junto a ellas, también fueron refaccionados y en parte construidos, los edificios de esas alcaldías. La distancia es, por tanto, uno de los factores que influye considerablemente sobre la forma de distribución de los recursos, según la lógica de acción que van desarrollando las autoridades municipales que consiste en privilegiar el centro de la administración municipal y en dar poca importancia a los cantones muy alejados de la capital. Así, por ejemplo, tanto en Achacachi, Viacha y Pucarani los cantones alejados de la capital fueron desfavorecidos en su mayoría por las gestiones municipales.

Todo lo anterior está relacionado con la accesibilidad de la alcaldía desde los cantones y comunidades; la existencia de carretera vecinales y de medios de transporte (camiones, colectivos o minibuses) condiciona esa facilidad de acceso. Indicadores muy claros se pueden señalar al respecto en las tres secciones municipales. En el caso de Achacachi, el sector Kalaque-Santiago de Huata y sector Lago tienen dificultades para movilizarse hasta la ciudad de Achacachi porque de Santiago de Huata a Achacachi se tiene que ir en colectivo, pero este transporte no es constante en el día. Los de Kalaque prácticamente tienen que rodear por el lago Menor del Titicaca para llegar a Achacachi, primero a Huarina para luego retornar en otra movilidad a la ciudad de Achacachi, y lo mismo los del sector Lago. En cambio el sector Warisata y los cantones del sector Central de Achacachi tienen mayor facilidad para movilizarse a la alcaldía, pueden hacerlo en bicicleta o incluso a pie. Asimismo, los cantones del sector Machaqa de Viacha tienen pocas facilidades para movilizarse a la alcaldía, dado que el servicio de colectivos no es frecuente en el día; esto para los dirigentes representa disponer de tiempo prácticamente por dos días. Mientras que los cantones que se encuentran en torno a la ciudad de Viacha tienen mayor facilidad de acceso a la alcaldía. Lo mismo ocurre con los cantones del sector Sur y Norte de Pucarani que enfrentan muchas dificultades para llegar a la alcaldía, puesto que los del sector Sur primero tienen que ir hasta la ciudad del El Alto, para luego dirigirse hacia la ciudad de Pucarani por la carretera Río Seco-Tiquina; esto también significa para los dirigentes gasto de recursos. Para los del sector Norte, a pesar de que existen minibuses constantemente entre Patamanta y Pucarani, el problema es que en el retorno (Pucarani-Patamanta) los choferes les cobran el mismo pasaje que a la ciudad de El Alto.

B. Nuevas formas de acción social y política

Un nuevo escenario se estructura en el proceso de constitución de la primacía de la acción política sobre la social, en el de la transición de los liderazgos sociales, comunales y vecinales hacia los políticos, de los sistemas de acción comunales a los municipales.

El nuevo escenario se reproduce y recrea a través de nuevas formas de acción de los actores. La investigación ha identificado algunas de las nuevas formas de acción que se producen en el nuevo escenario, las cuales tenderán a incidir, sin duda, en dicho escenario.

1. Desarrollo de posiciones ambiguas y polivalentes

Las principales formas de acción se moverán sobre la base del desarrollo de sentimientos colectivos predominantes y cada vez más socializados por lo que la población oscilará entre la esperanza en las reformas y la incredulidad; se moverá entre la lucha por penetrar en los ámbitos de la política y del municipio en particular y la revalorización instrumental de sus valores propios y defensa de su identidad.

¿Cuánto tiempo conceden las OC a la LPP, cuánta expectativa le otorgan mientras se siguen dando los signos de su posible cumplimiento? Es difícil saberlo ya que la forma misma de presentación y expresión de los sentimientos es instrumental. Es fácil percibir esto en tiempo de elecciones, cuando se transa el voto de forma más o menos colectiva; aunque también es difícil determinar en qué segmento de la línea que lleva de la expectativa hacia la incredulidad se encuentran ubicados. Tarea muy difícil de determinar para quienes trabajan con encuestas y *focus groups*. Pero el manejo de esta oscilación es una herramienta importante tanto para expresar su identidad como para relacionarse con el mundo de fuera. Se ha experimentado, en las reuniones con los dirigentes, esta sensación de no poder saber dónde estaban colocados con sus preguntas sobre la LPP y la forma cómo se define el presupuesto, en qué parte del segmento que lleva de la expectativa a la incredulidad.

La modernización del Estado está removiendo sus valores y jerarquías internas, por lo que los líderes, dirigentes y otras autoridades están desarrollando sistemas de acción híbridos muy poco estudiados hoy día. Es por esto que las referencias de acción que hemos encontrado tienen significados polivalentes. Es difícil saber cuándo un ataque al alcalde es una defensa de la LPP o por el contrario es un rechazo a la misma. Estudian en silencio su posición sin definir nunca cuál es ésta. Esta ambigüedad es un arma extraordinaria para desarrollar al máximo su versatilidad desde situaciones de desventaja.

Una de las formas de mantener encendida esa esperanza es la lucha y la competencia entre comunidades para lograr alguna obra. Pero son los dirigentes quienes tienen que mantener esa expectativa, por lo que los significados de dichas luchas de competencia están relacionados con en mantenimiento de su legitimidad, con el manejo de los sentimientos que se socializan desde fuera de su ámbito comunitario, con la inevitable fragmentación del liderazgo, etc. Todo ello es más complejo aún porque el período de éstos es sólo de un año y difícilmente podrá cada dirigente alcanzar la realización de una obra cada año.

La LPP reduce a todos a un mismo nivel (ciudadanos de municipios) y remueve las bases constitutivas de su identidad y de la diversidad cultural, tradicionalmente útil y funcional; reduce las relaciones de las comunidades y de sus autoridades a la negociación con el gobierno, con los partidos y otras instancias externas a su mundo. Están en lucha dos sistemas de valores y jerarquías: 1) los tradicionales, alimentados por el viejo sistema político del 52 que produjo líderes, dirigentes, mallkus y caudillos políticos y 2) los introducidos con las reformas que organizan todo desde el municipio. En esta aparente sucesión de intentos jerárquicos en la acción social pareciera que una línea resalta sobre otra, la politización sobre lo social, la predominancia del líder político.

2. El CV entre aciertos y frustraciones

¿Se podrá constituir un sistema de acción social a través del CV, llegará este mecanismo a constituir un actor social?

La acción del CV no es notoria en ninguna de las tres secciones y éste no controla adecuadamente la priorización y ejecución de obras que realiza el gobierno municipal.

Lo más importante es el alto nivel de confusión en que se encuentran los dirigentes y la propia población de las comunidades sobre el uso que puedan hacer de este mecanismo de acción. Sus formas de control tradicional no tienen casi nada que ver con el CV, ésta es una forma externa introducida desde el gobierno central que tiene como referente otro tipo de sociedad y de sistemas de valores y jerarquías. El CV no está hecho para la comunidad sino para la alcaldía, dentro del concepto de municipio. Nunca hubiera podido surgir de ellas este mecanismo en su relación con el Estado. Ahora está impuesto y deben operarlo, a pesar de que choque con sus ancestrales formas de decisión sobre lo bueno y lo malo para sus comunidades.

Mientras el municipio se constituye, lo que existe es una alcaldía y unas comunidades que deberán aprender a usar el mecanismo que "la alcaldía" confeccionó para relacionarse con ellas. Pero, para complicar la situación, en este "mientras tanto" este mecanismo tampoco tiene recursos para operar. No sirve ni para sus comunidades ni para la alcaldía, vale decir, para el gobierno, el ministerio de Hacienda etc.

La relación entre los miembros del CV y las organizaciones no es frecuente ni cercana, puesto que los dirigentes y los miembros de base consideran que las personas que ocupan el cargo de CV no les informan casi nada sobre cómo se están invirtiendo los recursos; por el contrario, más parecen funcionarios de la alcaldía que tratan de justificar la demora en la atención a las demandas antes que defender los intereses de las OC. Más aún, es masivo el desconocimiento sobre quiénes componen el Comité de Vigilancia.

El CV no informa a las OC sobre el movimiento económico y la ejecución de obras; entonces los dirigentes comunales y en parte las bases empiezan a creer —aunque no fuese cierto— que los miembros del CV están siendo "comprados" por las autoridades municipales. Pero también es cierto que el CV tiene pocas posibilidades de controlar la gestión municipal, porque desconoce los aspectos técnicos y financieros de la administración pública, por lo que no dispone de argumentos sólidos para reclamar o cuestionar las acciones del gobierno municipal, siendo más bien convencido con cierta facilidad por las autoridades y técnicos de la alcaldía.

Otro problema diferente y adicional es la falta de recursos económicos para movilizarse con facilidad entre la alcaldía y las comunidades. Controlar por ejemplo la calidad de materiales y el costo de los mismos implica que los miembros del CV deben acudir personalmente al lugar donde se ejecutan los trabajos, lo cual representa gasto de recursos y tiempo. Pero nada sería esto ya que se trata de poblaciones con alto grado de autosustentabilidad. No nos olvidemos que estas comunidades han constituido tradicionalmente espacios públicos no gubernamentales importantes en el pasado y para ello los recursos no fueron ni un gran problema y menos aún el principal. Lograron conseguir recursos para miles de pequeñas cosas. Ahora existe algo diferente, en cuyo contexto el tema de los recursos es definitorio. Si el CV no es de ellos, si la alcaldía tiene dinero, si legitiman o deslegitiman la acción del alcalde, si con ello no consiguen mejores condiciones de liderazgo en sus propios términos, si no logran más obras para sus comunidades, etc., ¿por qué razón van a subvencionar los gastos que ello implica? No se juegan casi nada en ello.

Ahora bien, allí donde se juegan algo, un nuevo liderazgo, una posibilidad de entrar en política, de acercarse a la alcaldía, una coima, etc., el CV funciona, pero dentro de otra racionalidad, la racionalidad externa a la que el dirigente se ha adscrito al luchar para su inclusión en el comité. Esta situación vale más para los sectores más modernos de las tres secciones, no así para los más tradicionales, los que están simplemente confusos y desorientados sobre qué y cómo hacer con este mecanismo para introducirlo dentro de su sistema de valores. Así, nombrar al cargo del CV a una autoridad tradicional, como sucede en el sector Machaqa de Viacha, hace que la persona asuma al mismo tiempo dos funciones: como mallku y como CV, produciéndose con ello muchas dificultades para la persona encargada, puesto que como autoridad comunal tiene que atender los problemas del cantón y como CV debe controlar la gestión municipal; su confusión viene de tener que estar en dos mundos diferentes, con lo que no cumple adecuadamente ni lo uno ni lo otro y pone en juego lo único que él controla, su relación con la comunidad a la que pertenece y de la que recibe el liderazgo.

El mallku comunal, que además es CV, parece reducir su rol a la organización de las comunidades para la inauguración de algunas obras. Estar presente en calidad de CV durante la entrega de obras parece ser más importante que controlar la gestión municipal. A los miembros del CV aparecer en las entregas de obras al lado de las autoridades municipales y políticas les brinda un cierto reconocimiento social; esto vale más que hacerse problemas con el alcalde, cuestionando los desaciertos y la demora en la atención de las demandas.

El CV no tiene mucha influencia sobre las decisiones locales que se van adoptando en la alcaldía. Pero en el caso de Pucarani, el CV parece funcionar adecuadamente, toda vez que uno de sus miembros (el presidente) trabaja casi permanentemente en la planificación, priorización, elaboración del POA y ejecución de trabajos. Empero, los dirigentes campesinos —sobre todo del sector Sur y Norte de Pucarani— no valoran al CV tanto como lo hacen los del gobierno municipal; indican que don Marcelino ha relegado a los demás miembros del CV, que él solo maneja toda la información en coordinación con las autoridades municipales. Es decir, según los dirigentes campesinos, don Marcelino estaría más cerca del gobierno municipal que de las organizaciones, a tal punto que se volvió casi inaccesible para los dirigentes y bases porque habría adquirido comportamientos de un oficinista, de un burócrata:

> "Para mí no está bien el CV, no trabaja como debería ser, no coordina con los demás representantes de los cantones, habla pero no cumple. Allá también he visto cómo está con la alcaldía, hay veces no quiere hablar con la gente, medio oficinista se ha vuelto. A mí no me agrada esa clase de gente, debería hablar donde sea, por lo menos caminando por ahí decir: mira hermanos así es. Había sido como caballero, el domingo quería hacer una pregunta después de que ha estado con otros, no me ha atendido. Otra clase había sido." (Dirigente sindical del cantón Chojasivi, febrero de 1997)

Por otra parte, como al CV nadie le paga, entonces los comunarios y los vecinos no muestran mucho interés en ocupar esos cargos, precisamente porque no reporta ningún beneficio para su titular. Así, las personas que tienen una cierta capacidad de "moverse" dentro de los asuntos públicos, buscan otros puestos o actividades que les rindan ganancias; casi nadie está dispuesto a perder tiempo "vanamente" controlando la acción de las autoridades municipales,

además de ganarse problemas e incluso enemistades gratuitas. Así, los que son nombrados al cargo de CV lo asumen sin mucho interés de cumplir eficientemente su función, apareciendo sólo en las entregas de obras.

En Achacachi y Viacha prácticamente no llegaron a funcionar, reduciéndose a la asistencia a algunas reuniones entre las autoridades municipales y dirigentes, así como a estar presentes en las inauguraciones de obras. En tanto que en el municipio de Pucarani funciona pero con un solo miembro (el presidente). El trabajo gratuito que significa cumplir las funciones de CV constituye uno de los obstáculos más importantes porque nadie está dispuesto a trabajar sin ninguna remuneración. Allí donde funciona, parece indicar que algunas cosas no son tan transparentes ni honestas en la administración municipal.

Aparentemente el CV podría servir de trampolín para constituir formas de liderazgo de transición en la nueva modernidad, pero todavía no está claro su perfil, ni el marco de la modernidad del municipio ni de las organizaciones tradicionales. Puede servir, según el caso, en un lugar o en otro. Se trata de algo híbrido y que puede tener múltiples significados.

Al contrario de la reforma del 52 en que se genera el liderazgo sindical con vigencia plena y un rol bien definido, en el caso del CV no parece prosperar una forma de acción social. Ni acaba de cumplir con los propósitos explícitos de la Ley ni es plenamente incorporado por los sistemas de acción social preexistentes.

3. Transformación de los actores sociopolíticos locales

Aún se está a una gran distancia de la constitución de líderes sociales y políticos locales, cuando la municipalización huele todavía a su origen estatal central, tanto a nivel administrativo como político. La Ley ha sido un acto del gobierno central, las normas no han surgido de la tradición municipal local. Se trata de una reforma centrífuga, a cuyo carro se suben los partidos y reproducen sus estructuras a nivel local.

Las dificultades para el desarrollo de líderes de la sociedad a nivel local son muy grandes, sobre todo porque los partidos políticos llenan la escena territorial hasta en los más pequeños municipios del país.

En Bolivia la sociedad civil es muy débil, sobre todo por su fragmentación territorial, lo que limita la propia aplicación de la Ley en lo que se refiere a generar capacidades locales de liderazgo. No es el tipo de sociedad local, sobre todo en los lugares estudiados, que supone la concepción de la Ley, no es una sociedad de ciudadanos sino de comunarios. Por consiguiente, la existencia de organizaciones sociales de base no lo garantiza todo y en muchos casos puede obstaculizar los logros propuestos por la Ley en materia de participación, distribución, inclusión social y económica, integración social, política y cultural.

Otro aspecto: la sociedad civil se ha restringido tradicionalmente en Bolivia, al igual que en la mayoría de los países vecinos, fundamentalmente a las instituciones de tipo funcional o sectorial. En Bolivia han ocupado el primer lugar del escenario nacional la Central Obrera Boliviana y algunas de sus federaciones afiliadas, como el sector minero, bancarios, magisterio, salud y últimamente los productores de hoja de coca. La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia ha tenido una actuación poco importante a nivel nacional. La Confederación de Trabajadores Campesinos ha actuado de forma puntual y discontinua. Así, la mayor parte de la población ha carecido de representación para demandas. Ello a pesar de que toda la población ha estado vinculada a algún tipo de organización social de base territorial.

Si la organización funcional fue relativamente excluyente respecto de todo lo que no es urbano, la organización territorial comunal no fue tomada en cuenta a la hora de la articulación de las demandas poblacionales. Las comunidades indígenas mantuvieron su vigencia a través de sistemas clientelares de relación cupular, esto en sus relaciones con el país; internamente se mantuvieron por la importancia de sus identidades para sobrevivir en las condiciones de pobreza que les caracteriza. Al nivel rural, cada comunidad o pueblo pertenece a una institución de ámbito o referencia territorial. La articulación de sus demandas se producía, a raíz de la Revolución de 1952, por la vía clientelar, en relación con mecanismos del nivel central como son los partidos, posteriormente los fondos de desarrollo, las ONG y los proyectos de la cooperación internacional.

Las organizaciones mixtas de nivel regional y local han tenido muy poco impacto en materia de administración del Estado, de incorpora-

ción y articulación de las demandas sociales. De estos organismos los principales han sido los comités cívicos departamentales por su capacidad de desarrollar mediaciones entre la sociedad y el Estado. En menor medida algunos provinciales y cantonales. De los primeros han sido importantes el comité de Santa Cruz de la Sierra, el de Tarija, el de Chuquisaca y el de Cochabamba. Fue muy débil la capacidad de articulación técnica y financiera de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES). Por su lado, las alcaldías del país excluyeron sistemáticamente las demandas de las poblaciones rurales y de las alcaldías de pueblos sobre las cuales tenían algún tipo de tuición.

De esta manera, las diferentes organizaciones de la sociedad civil en las áreas rurales, a pesar de ser territoriales, no pudieron desarrollar su papel como tales, sino en la medida que se ligaron a mecanismos de orden sectorial, externos y funcionales.[2] Estas estructuras impidieron en gran medida la aplicación de políticas sociales, debido al bajo nivel de institucionalización de la articulación Estado y sociedad en las áreas rurales de Bolivia (Blanes, 1997).

La Ley ha impulsado uno de los principales cambios institucionales en el país al definir el ámbito de la comunidad urbana o rural como la base de la articulación de las demandas poblacionales en la planificación y al vincularla como tal a la administración municipal. Esta definición "de jure" ha impulsado muchos movimientos y procesos de movilización social y política en el nivel del Estado y de los actores sociales. Pero lo que se observa son todavía emergencias dispersas, difusas y ambiguas, donde se confunde lo social con lo político, lo de la sociedad con lo del Estado. Los espacios públicos son todavía muy movedizos. En algunos casos, la sociedad civil estaba definida en ámbitos locales discontinuos —las comunidades, sindicatos agrarios o juntas vecinales— con respecto al Estado nacional y siguen siéndolo en muchos aspectos, incluso respecto al propio municipio.

La cultura de lo municipal está sustituyendo a lo social comunitario y probablemente seguirá por muchos años ocupando el espacio de lo social y ciudadano de forma política y administrativa. La realidad de lo social que existe en las comunidades no guarda relación con el concepto de sociedad que supone la implementación de la Ley.

El hecho de que muchos de los aspectos de la Ley estuvieran "vigentes" parcialmente, sobre todo en las grandes ciudades, plantea una serie de problemas para la implementación de la Ley y sobre todo para los objetivos de participación social en la planificación, aspecto importante de la articulación de demandas.[3] Existen instituciones de base, pero también existen estructuras y prácticas de articulación que dificultarán la implementación de los objetivos de la Ley.

Al nivel urbano, cada barrio pertenece a una junta vecinal, a nivel rural existen organizaciones territoriales de base por doquier, pero sus orientaciones distan mucho de las que se propone la Ley que es la de constituir Estado en el territorio local. Su articulación al Estado no estaba definida en función de la planificación sino de la solución de pequeñas cosas, puntuales, aisladas y discontinuas. La forma de vinculación actual implica una visión diferente y fundamentalmente de quiebre con su esencia individual e histórica. El proceso de participación implica una ruptura con su historia y su pasado, por mucho que el discurso de la Ley diga lo contrario. Es decir, la tradición acumulada en estas instituciones no podrá fácilmente ser usada en el sentido de sociedad civil que se propone la Ley. Esa sociedad civil subyacente en el hecho de la Ley, no en el discurso, es débil.

En resumen, los viejos actores pierden vigencia y los nuevos aún no están definidos, no existe nada alternativo a ello, y menos aún a título de liderazgos sociales. El espacio de éstos no se ha desarrollado aún y lo que se conoce como más cercano es la comunidad y su mundo de demandas dispersas, puntuales, discontinuas y de nivel micro. No existe el tipo de sociedad que corresponda a la Ley y la probable desaparición de la sociedad tradicional existente en este encuentro con el proceso de modernidad que acelera la Ley lleva a una suerte de sociedad sin actores. Se tratará de una etapa de transición en lo social, en los estilos de liderazgo y acción social. No quiere decir esto que desaparezca así el mundo aymara y su cosmovisión. Probablemente sufra una transformación el cascarón de sociedad comunitaria actual, pero sin duda esa cosmovisión seguirá reconstruyéndose en otros contenidos históricos a nivel local.

4. Los actores y liderazgos políticos ocupan el centro de la acción

Los partidos y los liderazgos políticos ocupan el centro de las reformas a raíz de la extraordinaria expansión de que han sido objeto gracias a la Ley, así como a la Reforma de la Constitución Política del Estado y a la Ley de Descentralización Administrativa. Pero, los partidos políticos siguen teniendo ese estigma de demagogos y charlatanes, a pesar de que el gobierno municipal —que está administrado por militantes de partidos políticos— está ejecutando obras.

Dentro de ese mundo de valores que vienen incluidos en el paquete modernizante de la Ley está la centralidad de lo político en las relaciones entre la comunidad campesina, la comunidad aymara tradicional frente al Estado. Esta centralidad genera diferentes círculos concéntricos de influencia. Las OC y sus bases piensan que los políticos son mentirosos y que se aprovechan de los campesinos pero, en ello, tienen que jugar y extraer de su relación con los políticos beneficios para su vida cotidiana puesto que en ese escenario piensan que logran satisfacer de alguna manera sus necesidades y sobre todo ascender y diferenciarse.

Es un sentimiento muy compartido entre las comunidades campesinas que el partido político que logra ganar las elecciones presidenciales o municipales coopera sólo con aquellos cantones donde han tenido votación favorable. Las poblaciones que no dieron ese apoyo quedan relegadas o incluso rechazadas por las autoridades públicas. Por esta razón muchas veces los dirigentes optaron por la plurimilitancia, disponiendo de credenciales de casi todos los partidos que llegan al gobierno:

> "Cuando estaba CORDEPAZ o la Prefectura tú tenías que ser mirista o adenista, del Acuerdo Patriótico. Si no eras de los partidos, entonces cuando íbamos nos decía, no, en Janko Amaya no ha ganado las elecciones Acuerdo Patriótico, ganó CONDEPA, vayan a pedirse de CONDEPA." (Entrevista al dirigente sindical de Janko Amaya, diciembre de 1996)

Este favoritismo partidario parece seguir manteniéndose dentro del contexto de la LPP, toda vez que la distribución de obras se otorga en función a la militancia política. Los dirigentes que son militantes del partido que está en el gobierno municipal gozan de mayor preferencia y tienen más probabilidades de conseguir sus objetivos.

La militancia partidaria refuerza, sin lugar a dudas y ellos lo saben, la declinación de valores de solidaridad entre comunarios, reemplazándola por vínculos partidarios y clientelares. Los comunarios piensan que los partidos políticos corrompen sus valores ancestrales de honestidad y cooperación mutua:

> "Nos están aproximando a los partidos, pero este acercamiento no es tan bueno. Sabemos que los partidos son hoy los mayores ladrones." (Entrevista colectiva a los mallkus de Jesús de Machaqa, febrero de 1997)

En este escenario de dominio y centralidad de lo político sobre lo social en el nivel local, el resultado final es el clientelismo y la supeditación de los dirigentes y bases a los partidos y a su lógica. Todo se cierra en torno a lo político cuando el escenario está ocupado —en muchos casos como los estudiados— por la persona del alcalde, debido a la debilidad institucional de la política en el escenario local.

Se tardará probablemente mucho tiempo hasta que se complete la reconstrucción de la sociedad civil que se estipula en la Ley y que el proceso de modernización en curso dé como fruto liderazgos y formas de acción correspondientes a la modernidad que implica la Ley. Mientras tanto tendremos liderazgos y formas de acción ambiguas, cambiantes pero, cada vez más, dentro del campo del Estado y de la política.

C. Socialización de nuevos valores

Las relaciones sociopolíticas se van configurando en dos niveles: interno y externo. A nivel interno están las relaciones entre dirigentes y bases y las intercomunitarias; mientras que a nivel externo están los vínculos que establecen las OC y las bases con el gobierno municipal, que responden a otra dimensión territorial mayor, la relación con el Estado y todo lo que ello implica, como partidos, prefectura, ministerios, fondos, etc. No se pretende con esto dividir y separar dos campos que se relacionan entre sí de forma muy profunda, sino sólo resaltar el dominio de racionalidades diversas y, en momentos, hasta divergentes.

Todo ello concurre a la constitución del nivel local, de lo local. Obviamente mucho más complejo que el concepto de municipio y de comunidad.

1. Valoración sociopolítica del escenario municipal

Los cambios que se operan en las relaciones sociopolíticas no son fruto exclusivo de la aplica-

ción de Ley, no son procesos tan nuevos, porque esos vínculos entre los diferentes actores sociopolíticos existieron antes. Como se ha dicho, la Ley ocurre en un momento en que lo local era un concepto abonado por varias políticas; en un momento en que las organizaciones tradicionales, sectoriales y funcionales del país dejaban su poder allí donde estuvieron ubicadas por muchos años. El centro de la política, el municipio se convierte en el centro de las preocupaciones del Estado, la preocupación de los partidos y el espacio de los liderazgos emergentes. Las diferentes formas de relación sociopolítica que se van configurando entre los agentes políticos y sociales al interior de cada uno de los municipios están fuertemente condicionadas por la manera cómo se fueron distribuyendo los recursos provenientes de la LPP. Las modalidades y mecanismos adaptados por las autoridades municipales en la identificación de proyectos, la priorización, la elaboración del POA y en la misma ejecución de obras parecen haber afectado notoriamente la configuración de dichas relaciones. Los recursos en general y las obras se constituyeron en factores de poder sobre la base de lo local. Es en el municipio y en torno a él que se libran las batallas. Es en torno a él que se valoran los liderazgos. Como se ha dicho antes, el municipio es la nueva centralidad, particularmente en política. Cada líder y cada comunidad mira bien cuáles son los límites de su campo, ya que la cancha ha sido rayada por la Ley y todos se refieren a ese rayado.

Se suele confundir lo local con lo municipal. Lo local es una construcción sociopolítica, económica y cultural. Pero todavía no han sido incorporados en el municipio todos esos elementos, y muchos de ellos no lo serán, otros escapan de la territorialidad del municipio por tener un ámbito de referencia mayor. Ahora el municipio, como territorio administrativo, fragmenta muchos de esos ámbitos sociales, económicos y culturales, dificultando así, en el mediano plazo, la constitución de espacios locales para la planificación territorial. Esta forma de redefinición operativa del concepto de lo local refuerza mucho más la forma inadecuada de dominio de lo político sobre lo económico y lo sociocultural. Lo municipal, como equivalente en este momento para muchos de lo local, es el punto de referencia y de valoración y de jerarquización de aquí en adelante. Pero lo hace como una territorialidad distorsionada y que impone su racionalidad administrativo-política en los campos del liderazgo económico y otros. Aquí radica uno de los procesos de demolición de los sistemas de valores de las comunidades a cambio de un sistema predominantemente político.

Esta municipalización generalizada por todos aquellos que trabajan hoy con el concepto de municipio productivo y similares acarrea muchos problemas al confundir lo local con lo municipal. Esta situación amerita una socialización más profunda del concepto socioeconómico de lo local como base para el desarrollo. Ahí es que el municipio encontrará su rol en el desarrollo y no a la inversa.

2. Socialización del pragmatismo: participación de las organizaciones en la penetración en sus territorialidades ancestrales

Las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones vecinales y comunitarias se tienen que leer como relaciones de poder, sobre todo respecto a aquellas comunidades que aún mantienen sistemas de autoridad tradicionales, como es el caso típico de las poblaciones del sector Machaqa. El poder económico con que cuentan ahora las secciones municipales otorga al gobierno municipal una gran capacidad de incursión al interior de las organizaciones tradicionales mediante la planificación del desarrollo local, la construcción de algunas obras públicas y la distritación, entre lo más importante. El poder de las autoridades originarias empieza a ceder espacio al poder económico del gobierno municipal, dado que los miembros de base ven que tienen mayores posibilidades de obtener beneficios de la alcaldía que de las autoridades tradicionales.

Recordemos algo ya mencionado y que resalta el bajo nivel de institucionalización de la Ley:

1) La alcaldía no siempre está en condiciones de satisfacer las diversas necesidades de toda la sección, los fondos de la coparticipación no son suficientes. Las organizaciones campesinas y vecinales empiezan a asumir sentimientos de insatisfacción y descontento acerca de la gestión municipal al ver que las demandas no son atendidas de acuerdo a sus expectativas, llegando a pensar incluso que los recursos están siendo desviados —aunque esto no fue-

se tan cierto— al extremo de indicar que los fondos de la LPP están siendo manejados por intereses personales.

2) Las relaciones no son siempre estrechas ni coordinadas. En las tres secciones municipales (Achacachi, Viacha y Pucarani) la mayoría de las OC indican que en las primeras gestiones no han participado en la priorización de proyectos y la elaboración del POA, que sólo las autoridades municipales han planificado la implementación de las distintas obras, a buena voluntad y no de acuerdo a los intereses reales de la sección ni a un orden establecido.
3) Las organizaciones se sienten marginadas y olvidadas por las autoridades municipales debido a que no fueron favorecidas en la distribución de fondos de coparticipación. Sobre todo aquellas que representan a cantones y comunidades que se encuentran a una distancia considerable de la capital de sección. Este reconocimiento tiende a convertirse en una crítica muy fuerte e incluso condena hacia las autoridades municipales.

Difícilmente se encuentran mejores condiciones de penetración y apertura de puertas de parte de las comunidades para la nueva modernidad de la LPP. El escenario y el ambiente está extraordinariamente preparado para la socialización de los valores de la alcaldía. Esta podrá penetrar las estructuras internas a su antojo. Esto es más importante pese a que el nivel de relación requerido se da en términos de "nosotros" es decir, es comunitario. Se reivindica un derecho colectivo con identidad precisa, la comunidad, el nosotros; quiere decir participar en la "forma de nosotros", como comunidad y no como un genérico. Es por eso que confundió tanto el genérico de OTB. Las formas clientelares de la relación con las comunidades a través de sus autoridades con el Estado y por la vía de los partidos conservó el sentido del "nosotros" como un reconocimiento de identidad. Este concepto es una continuidad del estilo de relación establecido por el MNR con las comunidades rurales a partir de 1952. Esta relación ha sido asumida por los demás partidos, profundizándose con el Pacto Militar Campesino con la cooptación de las cúpulas del campo. Ésta es la base de la crisis entre la COB y CSUTCB.

En el concepto del genérico OTB se pierde la identidad; ellos no quieren ser un cualquiera. Es en esta condición del "nosotros" que quieren no quedar fuera de lo que viene ocurriendo. El problema está en cómo un dirigente puede ser el "nosotros", sobre todo cuando es la puerta de penetración.

Los propios agentes municipales de los cantones alejados de la capital van impulsando este proyecto de penetrar y ser penetrados por la alcaldía. Como se indicó anteriormente, los agentes municipales, en algunos casos, se sienten más representantes de las comunidades de su cantón que del CV ante el gobierno municipal. En Achacachi, Viacha y Pucarani los agentes cantonales cuestionan e incluso condenan al alcalde, a los concejales y técnicos de la alcaldía; ellos no se sienten parte del gobierno municipal, sino más bien parte de la sociedad, incluso los subalcaldes. Aquí reside la principal debilidad del CV y la fortaleza de las comunidades y dirigentes.

Son variados los caminos y procedimientos para la construcción y reconstrucción del nuevo orden territorial, y en todos estos caminos hay una misma flecha, la penetración de lo municipal en lo comunal, el protagonismo de lo político administrativo y su sobreposición a lo sociocultural y lo económico en la construcción territorial.

Las estrategias adoptadas para la gestión de 1997 en la elaboración del POA y la planificación por los tres gobiernos municipales que fueron objeto de estudio se basan en la regulación de las relaciones con las OC mediante la firma de convenios entre el gobierno municipal y la OC. La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en Achacachi, la realización de seminarios de discusión para la priorización de proyectos y la preparación del POA en Viacha, y la realización de autodiagnósticos para la proyección del PDM bajo el asesoramiento de los técnicos del Programa de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC) en el caso de Pucarani han seguido el camino de los convenios. Esta penetración ocurre en un ambiente altamente socializado de discursos de defensa de sus identidades socioterritoriales. Así, se construye la nueva territorialidad que "destruye" lo que defiende en su discurso. Esta situación de ambigüedad es clave para entender la situación actual de las comunidades

aymaras, en las que se producen construcciones y decontrucciones ambiguas. Lo que finalmente se está construyendo es algo que las comunidades pueden controlar, pero dentro del lenguaje de la nueva modernidad: el mestizaje de las reformas sociales.

Todo lo mencionado y que varía muy poco de una sección provincial a otra pone de manifiesto que lo que se preveía como resultado "natural" de la aplicación de la LPP, la gran novedad, la participación de las comunidades con sus usos y costumbres, termina en una forma negociada y de una ambigüedad muy sutil, por la que se abren las comunidades al municipio, pero en el intento de desarrollar sus valores y jerarquía dentro de él. Y todo esto ocurre, no a través de un sistema formalizado de reglas que se cumplan, sino de manera mucho más informal, mediante un sistema de gobierno personalista y donde el alcalde parece ser todo. En esta mutua penetración no serán los mismos ni los municipios de la LPP ni las comunidades del 52.

No podían ser las cosas de otra manera dado que las comunidades actúan individualmente frente a un aparato administrativo y técnico superior. Parece ser otra vez el enfrentamiento de la flecha contra la pólvora. La distancia entre las comunidades y la alcaldía es muy grande, desde el punto de vista de capacidad de planificación, de la toma de decisiones, etc. ¿La planificación participativa se ha convertido en un arma aceptada por todos, incluso en el entendido de que sólo se trata de un listado de obras? Y puede ser que las comunidades la ven mejor así, ya que eso no cuestiona explícitamente las estrategias de las comunidades. Además, la planificación participativa sirve para el juego de las relaciones de poder de los dirigentes, de los políticos y funcionarios de la alcaldía, a sabiendas de que no ofrecen ninguna garantía de desarrollo, que responden a criterios no tanto de desarrollo cuanto de prestigio para los pobladores o para sus dirigentes. En estas condiciones de desproporción tan grande las comunidades siguen sometiéndose a las decisiones del alcalde, al partido del alcalde o de algún concejal importante. Además, este sometimiento es condición de gobernabilidad, ya que ningún alcalde podría enfrentar una gestión con una demanda organizada y consecuente. De esta forma se profundiza una relación de clientela social y política, en la que sólo cambia la forma de vinculación a la trama de relaciones con el Estado. Antes la relación se establecía entre el dirigente y el militante del partido quien le abría las puertas de la prefectura, de la corporación de desarrollo, del FIS o del FDC. Ahora se ha complejizado la trama y tienen que saber dirigirse al partido para entrar a la alcaldía, a la prefectura (generalmente otro partido), o recurrir a formas de presión novedosas.

Por su lado, los comités de vigilancia de la LPP carecen de condiciones y medios como para apoyar a las comunidades en esta ardua tarea de enfrentar problemas complejos y frente a una institución que además de manejar más recursos, más información (no compartida), recursos políticos para subordinar, etc., está controlada de forma personalista por el alcalde. Con ello, cualquier lógica de relacionamiento depende de él y de su estrategia personal de poder. La consecuencia generalizada es el enfrentamiento entre comunidades, subordinación política de éstas, la sensación de impotencia y de abandono a la suerte determinada por los políticos, impotencia signada por la carencia de medios, de información y de recursos técnicos, incluyendo en ello al CV, el que por su lado está más cerca cada día de la alcaldía que de las comunidades.

Se pensaba que muchos problemas desaparecerían con la dotación de recursos financieros al CV, de tal forma se lograría su representatividad ante la comunidad (sociedad civil) y su independencia respecto del alcalde. Pero todo parece indicar que el resultado será mayor distancia de la comunidad por personalización del cargo y mejores condiciones para jugar frente al alcalde. Ahora puede considerarse ya un funcionario público con sueldo.

3. La "unificación" entre lo urbano y rural

La implementación de la Ley está induciendo un proceso de urbanización de las áreas rurales que va cambiando rápidamente la fisonomía de los territorios rurales (Borja y Castells, 1997). No sólo se están cambiando las pautas de comportamiento en relación con los patrones urbanos, sino que también se está copiando un tipo de municipio según el modelo urbano y el de las ciudades intermedias. Incluso en casos donde predomina la población dispersa carente de las principales satisfacciones sociales, la novedad del municipio refuerza la entrada de valores urbanos y de la política nacional. Ello se manifies-

ta en la formulación de demandas y programas articulados de desarrollo local. Se puede hablar de una "nacionalización" y globalización de las áreas rurales o de la "unificación" y/o "interpenetración" entre lo urbano y lo rural. Una suerte de homogenización de la población: por ejemplo, llama la atención la inversión tan fuerte de mucha gente de Jesús y Andrés de Machaqa para enviar a sus hijos a estudiar al El Alto. Pero al mismo tiempo, este objetivo de la Ley, hacer un solo municipio urbano-rural en las secciones de provincia, acarrea una diversidad de problemas como los mencionados: diferenciación y profundización de las brechas socioeconómicas entre la población urbana y rural. Esta situación refuerza cada vez más el pragmatismo de la gente frente a la política, al Estado, a sus líderes y autoridades, frente a los empleados de la alcaldía.

Aparentemente se está produciendo una suerte de fragmentación de lo local, como escenario, donde empieza a emerger una multiplicidad de intereses divergentes, soluciones cada vez más individuales y la profundización de la cultura del pragmatismo. Pero además, este comportamiento se socializa con gran rapidez y está estrechamente relacionado con la fragmentación territorial, con la pérdida de poder de las autoridades. Es que la urbanización de las áreas rurales, en términos sociopolíticos, no equivale a homogenización sino a diferenciación, exclusión y fragmentación en los campos económico y sociocultural.

La articulación de la variedad de intereses en función de un plan de desarrollo municipal estratégico parece estar muy lejos, dado que las OC todavía están muy ensimismadas en sus comunidades y zonas, en proyectos para hoy, en obras de alto valor simbólico y político. Además, como la territorialidad del municipio difícilmente acoge un territorio social y económicamente posible, se refuerza el alejamiento de la idea de proyectos más integrales, estratégicos y orientados al desarrollo del municipio en su conjunto. La sección, el municipio, en vez de integrarse en torno a un proyecto común de mayor alcance, más bien muestra signos de fragmentación socioespacial. Allí dentro ganan los más fuertes.

4. Importancia de las diferencias

Los aspectos técnicos tienen mucho que ver con la buena implementación de la Ley y por consiguiente con los impactos en la vida de las comunidades. Por su lado, una buena movilización y ampliación de la sociedad civil facilita la adecuación de los mecanismos técnicos y procedimentales de la implementación. Que la implementación deba ser universal no quiere decir que el proceso ocurra en igualdad de condiciones. En esta investigación testificamos sobre las formas tan diferenciadas de apropiación individual o comunitariamente de la LPP; por consiguiente su implementación exigirá al Estado central un mayor esfuerzo por tomar más en cuenta las especificidades, por implementar de forma más individualizada, por desarrollar sistemas más flexibles normativamente.

¿Dónde está el punto de equilibrio entre lo universal y las particularidades?, ¿cuál es su línea divisoria y hacia donde se mueve?, ¿cómo es percibida por la gente? Es muy difícil conseguir un equilibrio entre estas focalizaciones ya que detrás de ellas están actores diversos y que responden a situaciones muy precisas. Además, cada una de ellas responde a una racionalidad diferente, ya que no existe nunca una implementación integral. 1) El énfasis en lo técnico descuida a veces los impactos en las sociedades preexistentes sin considerar las secuelas de su eventual desaparición. 2) Por otro lado, uno de los problemas más críticos tiene que ver con el déficit técnico en el proceso de cambio de valores y de gestión de los mismos. Se trata de dos situaciones, generalmente no explícitas, en los que se opera con déficits en alguno de los lados. Muchos problemas sociales provienen de la inadecuación de los mecanismos técnicos de implementación o de los bajos niveles de capacidad local para ello. Ambos aspectos se encuentran en los estudios de caso. Muchos mecanismos se han implementado sin considerar las diferencias, se ha supuesto a todos iguales ante la Ley y ante los requerimientos de implementación. El resultado ha sido la existencia de graves problemas de funcionamiento en una gran cantidad de municipios: incapacidad de gestión y carencia de recursos humanos, reforzando con ello el protagonismo del alcalde. En la investigación se ha observado un optimismo extraordinario de parte del gobierno en el sentido de que con los aspectos técnicos diseñados por la Ley y sus reglamentos lo demás caía por su propio peso.

Las diferencias y el carácter tan desigual del proceso de implementación lleva a plantear la importancia y el valor de las diferencias. Sobre todo, es muy importante mencionar el valor que para la gente de las comunidades más tradicionales tienen las diferencias, es decir el "nosotros".

5. Movimiento centrífugo y centrípeto

La Ley se ha caracterizado como ninguna otra por ser centrífuga, es decir, procedente del gobierno, bajo la iniciativa, con los actores y con los mecanismos del gobierno central. No ha sido producto de ningún tipo de movimiento social ni ha sido reclamada por nadie frente al gobierno. Pero en poco tiempo a ese movimiento centrifugo se va uniendo el opuesto, el movimiento centrípeto por el que muchas cosas confluyen hacia el Estado por la vía del municipio, lo local hacia lo nacional por la reformulación más política de los líderes locales, etc.

En este momento la gente reclama el "nosotros" y se coloca como tal frente a la Ley. Primero quieren escuchar y volver a escuchar. Cuando se pretendió hacer una reunión colectiva para recoger información sobre las formas de socialización y los temas más sensibles a la gente entre dirigentes comunales de Jesús de Machaqa, ellos propusieron que en lugar de nuestra metodología se realizara un seminario taller sobre la Ley. La mejor experiencia de trabajo de campo fue ésta, en la que ellos se colocaron en una actitud, los dos días, de reconstruir el "nosotros" frente a los nuevos conceptos, frente a la forma cómo se hace el presupuesto municipal en Viacha. En ese sentido recuperaban sus relaciones de consulta a los técnicos de CETHA, ONG en la que ellos tenían gran confianza. Fue muy importante observar cómo "ellos" se identificaron a raíz de que el interlocutor era un técnico del gobierno central. En ese mismo sentido se tuvo que abandonar el trabajo de campo en el sector Illimani de Achacachi un sábado, cuando la gente que estaba en el mercado identificó al equipo como agente del gobierno. En ambas situaciones extremas se pone de manifiesto la importancia, la valoración tan alta del "nosotros" frente a una iniciativa del gobierno y ante la que es necesario colocarse para tomar posición.

Pero alguien se coloca el "nosotros" y en esa posición se entabla el proceso de penetración hacia arriba, hacia fuera, para ver cuánto pueden lograr para colocar en su sistema interno, en su escenario interno. Es que la Ley redefinio el "nosotros" y le obliga a reconfigurarse frente al Estado. En el caso de Jesús de Machaqa se detectó la alta capacidad de definir cosas de fuera que pueden ser redefinidas en el sistema institucional interno del "nosotros". Ellos cuentan con una estructura interna de valores y jerarquías en pleno funcionamiento y han desarrollado ya una capacidad de asimilación, con su propia racionalidad, de las cosas aparentemente más extrañas. El movimiento centrifugo de la Ley llega hasta las comunidades aymaras de Jesús de Machaqa y es apropiado por ellos. La pregunta sobre cuánto tiempo quedará esto así, está respondida por la preocupación de un mallku que dijo que está surgiendo un nuevo poder, el municipio. Curiosamente, un gobierno centralista, antes de la LPP, no les representaba esta amenaza si sabía articular convenios y otras formas de relación con los políticos sin que ellos percibieran en ello un "nuevo poder". Éste ha sido percibido desde la racionalidad del "nosotros". El impulso del nivel central llegó más lejos que nunca antes y está provocando un proceso de identidades sobre todo centrípetos, redefiniendo el rol de lo local y del poder local.

6. Trascender lo cotidiano para captar lo estratégico

Para las comunidades más tradicionales lo estratégico es algo no siempre explícito, no siempre económico y generalmente más cultural. Lo cotidiano se expresó siempre sin necesidad de relacionarlo con un plan estratégico sobre todo si éste es externo. Pero el relacionamiento existe y tiene una gran cantidad de implícitos muy difíciles de construir en una representación global. Esta macrovisión no está escrita pero funciona todos los días. Generalmente los Planes de Desarrollo Municipal no logran capturar todos esos implícitos de nivel cultural.

La forma fragmentaria que presentan las obras del POA se resuelve automáticamente en esa macrovisión implícita de su organización interna con sus valores y jerarquías, siempre cambiantes pero estables. Aquí, casi no tiene importancia entrar con nuestro concepto de "estratégico", referido a los conceptos de planificación con objetivos integrales de mediano y largo plazo, con una filosofía de desarrollo, pero que vale en la medida en que se trata de un concepto universal

de desarrollo. En mundos culturales tan diferentes como los estudiados y donde lo "estratégico" tiene significados tan distintos, el impacto de lo cotidiano ha sido muy variado y con ello los impactos sociopolíticos de la Ley también. La lucha por las obras no es más que la apariencia de algo que es más interno a las propias comunidades y a sus organizaciones superiores. Pero también muestra que existe un alto poder de impacto y penetración desde fuera. Las comunidades están muy lejos de percibir aquellos problemas (estratégicos) que están distantes de su vida cotidiana; ellas tienen, como razón de ser, su pequeño territorio, el que está cubierto por su organización y, por consiguiente, sobre el que tienen capacidad de incidir. Su relación tradicional con el Estado fue el goteo que el clientelismo trajo desde 1952 y que la Ley amplía ahora para ellos. El clientelismo está más cerca ahora, en el municipio. El escenario es el de las obras, las que caen como gotas desde la alcaldía, donde los vínculos entre el espacio urbano y rural se definen de acuerdo con la dinámica de este escenario. Desde un comienzo todo gira en torno a la posibilidad de conseguir obras, y ello condiciona a los actores sociales: vecinos y comunarios. Pero es en este goteo de obras que se constituye lo estratégico y así se trasciende lo puntual y cotidiano. En este trascender lo cotidiano, de formas tan diversas, las comunidades estudiadas se apropian de la Ley, de los cambios en la política, de las relaciones con el alcalde, del clientelismo político. El vehículo son las obras del POA. Ello choca evidentemente con nuestro concepto de estratégico, de planificación estratégica. Por algo será que los PDM que se están desarrollando no logran ser eso que pensamos, el motor para relacionar lo cotidiano con el largo plazo. ¿Por qué los PDM no inciden en los POA? ¿Será esta preocupación quizá más importante para los agentes externos que para las comunidades?

7. Socialización del nuevo "escenario" sociopolítico local

Si lo local era antes un espacio fundamentalmente sociocultural —con graves problemas económicos y espaciales, lo que está llevando a la desintegración sociocultural de grandes zonas del altiplano— ahora lo local empieza a incorporar otros elementos importantes como son la política y los liderazgos que salen del ámbito comunal, por ejemplo el CV, el ser alcalde, el ser concejal, el ser uninominal. Lo económico no ha sido incorporado todavía y puede perderse en el concepto tan impreciso como el de municipio productivo. El hecho importante es que la gente de las comunidades, sus líderes y autoridades han comenzado a socializar una nueva dimensión de lo local, una suerte de expansión del viejo concepto. Ahora existen recursos locales —dígase municipales aunque un concepto no corresponda al otro—, líderes locales, un centro que es la alcaldía, hay elecciones para la alcaldía, hay concejales de la alcaldía. Sin aventurarse en un juicio sobre lo que está ocurriendo en el campo de las percepciones colectivas, sobre los juicios de valor y formas de relacionamiento jerárquico dentro de las comunidades, vale preguntarse sobre ello, sospechar a raíz de las formas de socialización analizadas: algo está ocurriendo en las relaciones internas dentro del escenario de las comunidades. Poco a poco están penetrando prácticas y conceptos nuevos: la "planificación de su mundo" en una perspectiva más amplia que antes. El sentido de pertenencia o no respecto al gobierno local es un aspecto nuevo para las comunidades, este sentimiento se ha socializado y ha penetrado profundamente aunque más en niveles sociopolíticos que socioculturales y económicos. La planificación es una palabra de las más socializadas en el país, junto con participación. Después de una etapa tan intensa de difusión e implementación de programas de fortalecimiento institucional, las OC todavía se debaten entre la frustración y la esperanza frente a las posibilidades de la Ley. Sin embargo, se ha generado un fuerte impulso por la necesidad imperiosa de conocer la Ley y todo lo que implica. Conocer la cantidad de población y de recursos, la preparación de proyectos, las habilidades de negociación y otros son temas que van solicitando mayor atención por parte de los actores políticos y sociales al interior de las secciones, puesto que casi nadie está dispuesto a aceptar la idea de ser engañado. Este complejo escenario transmite nuevos valores y sentimientos que se socializan en las comunidades y en el ámbito de las comunidades.

Las OC mantienen la expectativa de captar los recursos, mediante la competencia a toda costa entre comunidades para lograr alguna que otra obra. Para ello recurren a estrategias divisorias y desarticuladores de la territorialidad municipalista e incluso de la tradicional comunitaria. La solidaridad se va sustituyendo por la

competencia entre comunidades. Los cantones y comunidades que lograron conformar alguna articulación social con propósitos locales (vinculación caminera, actividad económica, antecedentes históricos, rasgos geográficos) tratan de reforzar esos vínculos con las relaciones sociopolíticas que parecen ganar importancia cada vez más; allí nace el proyecto de constitución de un nuevo municipio. Todas estas formas de acción colectiva consolidan y socializan valores ampliatorios de lo local.

Esta es una fase de recreación de líderes civiles en torno a los proyectos de formación de nuevas alcaldías y/o distritos municipales; ello es importante como socialización de nuevos valores, aunque las dificultades para su desarrollo son muy grandes, ya que los partidos políticos llenan la escena con sus propósitos de cooptar a los líderes locales. Algunas bases empiezan a perder confianza y credibilidad en sus dirigentes y, cuando llaman a reuniones, las bases ya no hacen caso, precisamente por considerarlas una pérdida de tiempo ya que no se consigue nada. Se trata del ingreso de un nuevo sistema de valores y de jerarquías de valoración, donde los dirigentes son mirados desde la dinámica de la comunidad y también desde la alcaldía. El indicador ya no es el equilibrio interno, la equidad en la comunidad, sino la competencia. En ello quienes más pierden o ganan son los dirigentes que pueden terminar condenados por las bases o legitimarse como líderes en la vida de la comunidad. Todo ello ocurre en la emergencia de un dinamismo interno en expansión, donde las autoridades locales muchas veces "pierden el tren" de los cambios. Este es otro indicador de la socialización de conceptos nuevos para mirar a sus comunidades, de verlas en un contexto marco diferente.

Las relaciones entre el gobierno municipal y las OC tienden a convertirse en relaciones entre dos matrices de poder, sobre todo en aquellas comunidades que aún mantienen el sistema de autoridades tradicionales. El poder económico de la alcaldía y la capacidad de incursionar a las comunidades mediante la implementación de algunas obras públicas hace que el poder comunal empiece a ceder espacio al poder económico del gobierno municipal. Además, los mismos comunarios ven mayores posibilidades de obtener beneficios de la alcaldía que de sus autoridades tradicionales. Nuevamente no encontramos con la socialización de un marco local de nuevo tipo, más sociopolítico que sociocultural.

8. Constituir el municipio desde la alcaldía y desde las organizaciones

Aunque la Ley vino de fuera del gobierno, todo el mundo sabe ahora que el municipio es del gobierno y también es "nuestro". Aunque el municipio de la Ley se inspira en los valores universales de la democracia, el municipio real, el que está emergiendo va siendo construido por ambos lados y de eso existe plena conciencia, el "nosotros" se lo propone y en ello se juegan muchas fuerzas. Las tendencias a la fragmentación territorial pertenecen entre otras cosas a este apropiarse de lo de fuera. En escenarios territoriales tan imprecisos e inadecuados para la administración municipal, como en el caso de este estudio, los cuestionamientos son mucho más fáciles de hacer. En esta situación las propuestas de leyes de creación de nuevas secciones han crecido como hongos.

Desde una perspectiva de valores universales, con la existencia de organizaciones de base territorial en todo el país y de importantes organizaciones funcionales la Ley debería funcionar teóricamente. Sin embargo, ello no garantiza, y en muchos casos obstaculiza, los objetivos propuestos por la Ley en materia de participación, distribución, inclusión social y económica, integración social, política y cultural. La culpa no está en el gobierno, en la Ley, ni en sus formas de implementación; se trata del encuentro de dos procesos de implementación en cada caso concreto. El municipio concreto es el resultante de formas de apropiación que posiblemente vayan en contra de los llamados valores universales de la democracia, de la ciudadanía y del mercado. En el nuevo municipio de la LPP se observa el fortalecimiento de autoritarismos, la consagración de formas colectivas y no democráticas de decisión, de arreglos informales entre autoridades y comunidades para la distribución de recursos.

Los partidos y los liderazgos políticos ocupan el centro de las reformas a raíz de la extraordinaria expansión de que han sido objetos gracias a la Ley. Cada rincón perdido del país tiene un paquete de votos que negociar con los partidos. Sin embargo, los líderes políticos han comenzado a cambiar su estrategia de gobernar el país con métodos centralistas y han tenido que

adecuarse a la nueva situación: el partido y la política más local. El sistema clientelar de antaño les está obligando a cambiar. Los líderes comunales, aunque cada vez más políticos, imponen condiciones a los partidos con las mismas herramientas del clientelismo. ¡Quién iba a pensar en eso! Ello muestra las grandes falencias del clientelismo político para la implementación de políticas universales.

En este escenario, los liderazgos se orientan a la penetración a los partidos políticos y, por esa vía, lograr ya sea obras o un puesto en la alcaldía. De ello emerge un acercamiento cultural a la idea de desarrollo local en referencia al municipio, aunque éste sea todavía la alcaldía y el protagonismo del alcalde. El centro de los valores nuevos ya no es tanto el territorio tradicional sino el territorio municipal y la capital de sección. Esta vez, ya no como el "*taypi*" comunitario sino como la "sede" del municipio. Se trata de otro ordenamiento, donde ya no tiene la misma validez el sistema de autoridades originarias.

El pragmatismo que llega desde la alcaldía ha ido impulsando el cambio de valores tornando improductivos los tradicionales. Donde las territorialidades supracomunitarias todavía logran permanecer fuertes, como en las comunidades aymarás de Jesús de Machaqa, la tradición prevalece. En otros lugares del "mundo Machaqa", donde el proceso de pauperización ha avanzado desde hace años y ha traído consigo la desarticulación interna, la "resistencia" de los valores tradicionales ante la alcaldía se hace cada día más débil. Se puede arriesgar la hipótesis de que la implementación de la LPP acabará muy pronto con sistemas tradicionales, quedando en muchos casos como un componente de identidad cultural sin mayor valor para la vida cotidiana. La "urbanización" parece ser el sustituto seguro de aquellos sistemas de vida aislados y regidos por territorialidades no municipales. Pero no está dicho todo ya que pueden ocurrir procesos de reversión en caso de que lo municipal termine en un fiasco.

La debilidad de la ciudadanía municipal es un determinante en las relaciones con el gobierno municipal; el tránsito del sistema de referencias comunitarias hacia las municipales es todavía incipiente, pero también es cierto que se transita hacia una experiencia colectiva de dificultades y aciertos en la *construcción* del municipio donde las obras pequeñas gotean sin reglas de juego muy claras desde la plaza de la capital de sección hacia las comunidades. De esta realidad no puede surgir de la noche a la mañana un ciudadano municipalista, capaz de *pensar* el desarrollo local en términos de proyectos integrados a nivel seccional, provincial, departamental y tal vez nacional. Pero se puede estar seguro de que ese ciudadano está construyendo un producto mestizo, es decir, no un producto simplemente híbrido, sino algo con un proyecto dentro. Una vez que la tradición comunitaria vaya desmejorando el impacto en el sistema político y en la gestión pública será cada vez más fuerte. En este proceso centrípeto, hacia el gobierno, hacia la política y los partidos, la gestión pública deberá estar preparada. Todavía no lo está para redefinir sus actuales formas de clientelismo.

---

[1] Sobre los procesos de distritación en municipios rurales y urbanos, y los problemas que implica esto, así como sus vínculos con los distritos indígenas, los conflictos, la discontinuidad territorial, el número de cantones y habitantes en los municipios y el funcionamiento de los distritos, puede verse Ayo1998, pp. 25-65, donde se hace una reflexión interesante acerca de los tropiezos y posibilidades de distritación.

[2] En el caso de sus relaciones con las CORDES, se trataba de una vinculación territorial muy débil, dado que éstas dependían del nivel central del gobierno.

[3] Las organizaciones territoriales de base y las juntas vecinales no han sido creadas por la Ley; su práctica de articulación de demandas en relación con el municipio también es antigua, imponiendo a la LPP lógicas que le son ajenas.

Conclusiones

La LPP ha sido un paso importante en Bolivia, país carente hasta 1994 de institucionalidad en los niveles profundos. Se ha dicho muchas veces que el gran problema del desarrollo del país era su carencia de institucionalidad, que el débil desarrollo de ésta se debía al centralismo. En realidad, una cosa va con la otra y sería difícil decidir dónde está el comienzo, si en la debilidad institucional o en el centralismo. Durante los últimos años de lucha contra el centralismo y de elaboración de propuestas de descentralización —sobre todo 1988-1992— quedó clara una cosa, que no era posible llevar a cabo una descentralización política si no existía una estructura institucional que llegara a todos los rincones el país. Pero la propuesta de descentralización de 1992 era fundamentalmente político-administrativa. Mientras tanto, las alcaldías de capitales de departamento y las Corporaciones Regionales de Desarrollo, en 1998 no podían recibir competencias referidas a educación y salud, como tampoco caminos, ya que no había sino un desarrollo institucional incipiente para estos temas en apenas tres de los nueve departamentos. Se pensaba que eso podía cambiar con la creación de gobiernos departamentales.

Cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada rompió este círculo casi cerrado con la LPP y se dio inicio a la municipalización del país, las primeras dudas surgieron sobre los problemas que acarrearía la nula capacidad institucional del país en materia municipal. Sin experiencia, era normal dudar del uso de recursos públicos por parte de los municipios, "inexistentes" en la mayoría de los casos.

Fue muy importante el proceso de comunicación política, de difusión de los contenidos y procedimientos de la LPP e instrumentos legales anexos. Probablemente hayan existido pocas experiencias de este tipo, con tal nivel de movilización social y tan masiva.

Fue también grande la inquietud sobre los resultados y muchos de éstos fueron definidos con cifras sobre el antes y después, con preguntas sobre participación, sobre la participación de la mujer, sobre cambios en el bienestar, etc.

Eran también muchos los supuestos que no se cuestionaban ya que, sobre todo para los funcionarios del gobierno, era obvio de que se fortalecía la sociedad civil en el nuevo tipo de relaciones con el Estado que establecía la LPP. Las OTB eran interlocutores del Estado y ya no debería funcionar el sistema clientelar de antaño.

Era también el momento oportuno apara preguntarse sobre qué pasaba con la relación existente o creada entre la modernización del Estado y los sistemas de valores de las sociedades más tradicionales, qué pasaría con las jerarquías internas de estas sociedades que sirvieron para decidir el orden interno de sus miembros durante muchos años y el consiguiente acceso a los bienes y servicios proporcionados por dichas sociedades.

El supuesto de que existía una ciudadanía universal, la que se vería fortalecida por la LPP, era uno de los supuesto más arriesgados, sobre todo si se examina a fondo el carácter y las formas de la ciudadanía que se escondían tras la naturaleza

de estas "sociedades civiles". Muchos aspectos de la Ley tienen este supuesto.

A. Temas de investigación conceptual

Los temas de la investigación, no cerrados de ninguna manera con este trabajo, se refieren a la transformación del carácter de lo público y a las condiciones en que las diferentes formas de ciudadanía se apropian de las reformas modernizadoras del Estado; a las distintas modalidades de redefinición de lo público; a los impactos de dichas formas de apropiación sobre la "antigua modernidad" (Salman, 1999) de estas comunidades, sobre todo de las más tradicionales. Otro conjunto de temas tiene que ver con las condiciones de implementación y con los aspectos instrumentales del proceso. Nos atrevemos a cerrar este libro, aunque no a concluir, con algunos de estos temas, los cuales no están jerarquizados ni conceptual ni instrumentalmente.

1. Lo público estatal y lo público no estatal

Un tema central será, a partir de ahora, el estudio de las formas de "lo público" que van a surgir con la Ley.

La problemática de la constitución y de la redefinición del carácter de lo público es el tema central y primario de la LPP y de su implementación. Una reforma como la LPP, por su origen centralista —y parece que no podía haber sido de otra forma— logró transformar profundamente el carácter de lo público. Este espacio, que por la poca presencia del Estado era predominantemente social, pasó en muy poco tiempo a ser profundamente estatal. El espacio público de una buena parte de las comunidades más tradicionales del altiplano estudiadas era milenario y había sobrevivido a varios embates históricos. Muchas comunidades sobrevivieron incluso a las imposiciones del sindicalismo del 52. Este espacio público se legitimaba por la tradición y el afecto de las instituciones tanto del Estado como de la sociedad. Este espacio tenía sus líderes, sus normas, sus jerarquías, etc., todas ellas refrendadas desde fuera del Estado. El clientelismo con que se relacionaban con el Estado y los partidos, de forma esporádica, era un reconocimiento implícito de lo existente en la sociedad, de su diferencia con lo estatal. Su legitimidad era total y obviamente su legalidad como la de cualquier institución de derecho.

Con la LPP la alcaldía y la política ocupan el primer lugar en todo el proceso de cambio; las organizaciones sociales se refieren en todo momento a ellas; el espacio físico de lo público preexistente a la LPP se reconoce ahora en la Ley y, por consiguiente, se "re-concentra" todo en el reconocimiento del Estado.

El protagonismo del Estado es definitorio de todo, hasta el punto de constituirse en la piedra fundamental y exclusiva de legalización en las instituciones de la sociedad. Toda la tradición de las organizaciones tradicionales, comunidades, sindicatos y juntas de vecinos, pasa a la trastienda y no tiene ningún valor práctico. Sólo servirá cuando las condiciones adversas de los políticos o del alcalde les exigen recurrir a procedimientos informales. En dichas ocasiones se saltan por la borda al CV y a las normas de la planificación participativa, las normas del presupuesto y administración.

Con este hecho fundacional se da pie a la fragmentación de la institucionalidad de la sociedad civil preexistente y que ahora aparece denominada con el genérico de "organización territorial de base". La unidad institucional no se basaba en el municipio y se sostenía en una legalidad y legitimidad que no nacía del Estado y sus instituciones. Ahora éste puede reconocer fracciones de aquellas instituciones en función de condiciones que él establece y de acuerdo, a veces, a intereses políticos. En todo ello opera incluso de manera informal, por no decir ilegal, pero manteniendo siempre su papel decisorio.

2. La redefinición de lo territorial y de lo local

Como consecuencia de lo anterior, una de las definiciones más importantes es la territorialidad emergente de la LPP: el municipio. Se trata de una problemática teórica y de grandes proyecciones empíricas que emerge de la investigación. En todos los casos el ayllu, las centrales sindicales, las federaciones de vecinos, etc., dejan de delimitar territorios sociales o culturales. Estas instituciones quedan fragmentadas en comunidades que establecen como tales sus relaciones con el municipio y existen legalmente reconocidas por él. La implementación de la LPP y la consiguiente municipalización del territorio nacional ha generado una relectura del territorio y una reapropiación del espacio por los actores políticos y sociales de la sociedad local, quienes tomaron conciencia del nuevo contexto sociopolítico

que viven las poblaciones de las provincias en particular. Si un alto dirigente de segundo o tercer nivel institucional de base establece vínculos con políticos o con el alcalde, lo hará a título de CV u otro cargo funcionario, de lo contrario se tratará de relaciones informales. Lo que vale de su relación es él y no su territorio, éste puede estar perfectamente fragmentado por el municipio.

Desde otro lado, más teórico-instrumental, la actual delimitación territorial de las tres secciones del estudio, como en la mayoría, es inadecuada para propósitos de administración, lo que trae funestas consecuencias en la redistribución de los escasos recursos. No existen elementos que permitan a la sección provincial constituirse en un territorio propiamente tal. Existen sectores internos que podrían reunir condiciones pero que atraviesan dificultades de administración como para ser reconocidas. Los tres municipios son espacios inarticulados en todo sentido: social, cultural, económico y físico. Estos municipios, al tiempo que están fragmentados, forman parte de otras territorialidades. En lo económico ninguna de las secciones configura una unidad y más bien pertenecen a configuraciones mayores. Entonces en las secciones existen partes que "forman parte" o se articulan en otros "territorios".

3. Politización de los liderazgos

Se trata de una consecuencia elemental de los dos temas anteriores. Ahora el liderazgo no sólo que se legitima en el municipio y con respecto a las funciones establecidas por él, sino que tiende a valorarse por su valor político. Al multiplicarse, además, las opciones que tiene el dirigente de ascender más allá de su comunidad, en la que tiene un camino estrecho y de plazos limitados, la política le ofrece un valor agregado al liderazgo social: mayor variedad de alternativas y de posibilidades. El liderazgo social tiene un posible desarrollo más allá de sí mismo. El liderazgo social es un trampolín para algo muy cercano como es el municipio.

Antes de la LPP, el líder social, el dirigente comunitario, debía permanecer en función de tal para servir de puente con el partido en la distribución de obras y otros regalos que llegaban por la vía del prebendalismo y del clientelismo. Ahora se trata del voto, el líder social proyecta su valor agregado en votos. Se está produciendo un proceso de estatización (politización) de lo social, del liderazgo y de la legitimidad misma del liderazgo. Las investigaciones deberán ayudar a comprender la naturaleza de los nuevos liderazgos.

4. Nace una nueva cultura de relación con el Estado

Los anteriores temas desembocan en una redefinición de algo más fundamental y relacionado con las formas de acción social y con los liderazgos. Lo que pareciera ser un impacto de la LPP sobre las comunidades, concebidas como sujetos ciegos de un destino, no es tal. Las comunidades y sus líderes o dirigentes están vivos, no son pasivos y muestran una gran capacidad de adaptación a las nuevas condiciones; pero sobre todo muestra una gran capacidad de apropiación de las mismas reformas y de sus instrumentos. Se va formando una cultura de hibridación desde dos lados, desde el Estado sobre las comunidades y desde las comunidades sobre el Estado. Con ello no queremos proponer un esquema dual. Por el contrario lo que se va formando en este encuentro son transformaciones que afectan a las comunidades y a sus formas de reacción y de adaptación. En ello van emergiendo situaciones tan variadas que es difícil clasificarlas. A modo de descripción la hibridación es un concepto válido. Sin embargo, es necesario ir más allá y descubrir el cómo ocurre y el sentido de lo que emerge. El concepto de mestización hace referencia a procesos culturales internos complejos, vivos y movedizos, pero con sentidos en construcción es por el momento muy útil para seguir mirando este campo de interacciones, en los cuales se construye (Salman, 1999).

El dirigente, la autoridad de las comunidades o de las juntas vecinales no es un producto variopinto solamente, es un proyecto cultural, es una construcción que no acaba en la persona del dirigente. Aunque se trata de respuestas profundamente utilitarias y pragmáticas, representan al mismo tiempo la construcción de proyectos de identidades que norman y rigen las relaciones de los individuos en el nuevo territorio. Los dirigentes son hostigados, pero también se van definiendo como un producto aceptable y deseable. Se hostiga al político como corrupto y algo nocivo para las comunidades, pero se elaboran formas de transacción y de negociación con él, se acuerdan estrategias de votación. Se trata, por consiguiente, de comportamiento colectivos, de formas de socialización, de incorporación de nuevos valores para el comportamiento social y político.

Este tema de la mestización de la Ley y de sus tradiciones es algo por estudiar a fondo. En la investigación lo hemos sospechado y nos lleva a desechar todo esquema simplista como el de que la LPP está, sin más, acabando con las comunidades, que el municipio podría estar borrando del mapa las tradiciones. Todo lo anterior hace que los resultados se vean como algo impreciso, incierto y de formas poco definidas.

5. El municipio entre dos enfoques: descentralización y desarrollo local

La potenciación de lo local versus la descentralización es una contraposición válida y se la deberá seguir trabajando. Tiene que ver con la oposición de la municipalización vista desde el Estado y la reacción de las comunidades y las secciones desde adentro; también con el movimiento centrífugo y centrípeto en la modificación del Estado.

La discusión actual sobre la descentralización suele acabar en amplios discursos sobre las formas legales, sobre los conceptos, sobre los contenidos, sobre los procedimientos, sobre la institucionalidad, etc. Temas, todos ellos, referidos por lo general a una visión desde arriba, desde lo que el Estado central debe hacer para entregar, devolver, delegar, etc. Un discurso predominantemente descendente y centrífugo sobre la base de conceptos universales a ser aplicados en no importa qué realidad particular. La mayor parte de los análisis y evaluaciones que se pueden leer hoy sobre América Latina se refieren a las dificultades que atraviesan los procesos de descentralización. Estos análisis, privilegian los problemas enfrentados por la entrega desde el centro. Las cuestiones sobre cómo se ha logrado desarrollar capacidad local para exigir, asumir, definir, estructurar estrategias, desarrollar sociedad frente al Estado, son menos frecuentes en los estudios sobre descentralización y eso es obvio ya que descentralización es un concepto que históricamente hace alusión al acto del gobierno central respecto de las unidades territoriales inferiores, al municipio respecto de sus distritos, etc.

El concepto de desarrollo local parte a la inversa, de los niveles inferiores, de las localidades, de los municipios. Es una mirada desde abajo y desde la racionalidad de abajo. El lento desarrollo de esta perspectiva se explica por varias razones: en primer lugar porque el centralismo era resultado correspondiente a un bajísimo desarrollo de lo público local; porque el Estado central se desarrolló como respuesta a los caudillos locales de finales del siglo pasado y hasta casi mitad del presente; porque se organizó el Estado en el proceso de concentración del débil poder político; porque el militarismo propugnó el centralismo, etc. Desde el otro lado, el sistema de incorporación y relación con el Estado se basó en el Estado prebendal y clientelar, lo que implica un pacto de respeto por jerarquías, lo local es localista, comunitario, etc. Con escasas excepciones se encuentran casos en que un territorio logra una posición privilegiada por su ubicación estratégica en el país, por la vinculación internacional con la economía, etc. El mayor desarrollo de Santa Cruz en Bolivia se debe precisamente a esa ubicación estratégica que le permitió capitalizar y acumular recursos y externalidades para impulsar procesos de desarrollo desde abajo. El resto del país no tuvo posibilidades ni oportunidades de impulsar este tipo de desarrollo.

La investigación muestra que una serie de elementos están en juego y que favorecen una visión desde abajo: la perspectiva de acumulación de conocimiento sobre el Estado, el reto de la planificación más estratégica, más de mediano plazo; la superación de las visiones de pequeñas obras, el surgimiento de actores sociales y económicos y los esfuerzos de apropiación de la LPP, así como la reconstrucción de identidades locales e iniciativas locales, etc. Esta es una perspectiva no sólo teórica sino cargada de un contenido pragmático muy preciso, de grandes posibilidades para el análisis instrumental y de investigación aplicada.

En el nivel local se está destruyendo, deconstruyendo y fragmentando, pero también se está construyendo. Desde esta última perspectiva, la implementación de la LPP pasará de una etapa centrifuga a otra centrípeta, en la cual lo local —en la medida que se desarrolle y construya— sabrá y podrá llegar al Estado con una visión de poder y fuerza, con mayor capacidad de interpelación y de negociación. En el nivel local se empieza a pensar en oportunidades de distinto tipo. La división territorial que incialmente era vista como una estrategia de algunas comunidades para aprovechar mejor sus recursos y los que le podrían llegar, hay que mirarla ahora también desde la perspectiva de la toma de conciencia de lo local, de su existencia como voluntad local.

Este sentido alternativo a las visiones de la "descentralización", menos preso de burocracias

que operan con racionalidades adversas a lo local, el del desarrollo de las potencialidades y de la construcción de lo local, de lo público local, etc., parece ser más fértil sobre todo desde perspectivas en crisis como las de desarrollo rural y otras. Todo ello, a pesar de que el impulso inicial es asumir la perspectiva centrífuga de los técnicos y de los políticos. Reto que pueden enfrentar de manera muy creativa, según sus potencialidades, capacidades, experiencias y modos de apropiar y organizar el espacio local, y que han desarrollado a lo largo de la historia o de las historias de cada región, comarca, ayllu, pueblo y comunidad, refundiendo y modelando un nuevo *proyecto* de sociedad y una forma peculiar de hacer política a nivel local; o por el contrario, ajustarse pasivamente a las normas de la Ley, establecidas en el hemiciclo de discusión del destino del país, que por cierto no siempre recoge y canaliza las necesidades e intereses de las poblaciones más deprimidas y alejadas del palacio de gobierno. En todo caso, las "semillas" están echadas al terruño, lo que se necesita ahora es: *pensar y actuar*.

6. Necesidad de una masa crítica de conocimiento sobre desarrollo local

Ciertas deficiencias han sido constatadas en la literatura más actual sobre las necesidades que develó el ejercicio de investigación. Las preguntas que se vienen haciendo en la mayor parte de los estudios corresponden a las preocupaciones de los funcionarios del gobierno que preguntan, de la mano de su propia racionalidad política, sobre los resultados y buscan de antemano, como no podría ser de otra forma, los éxitos. No se ha profundizado sobre las preguntas provenientes de los destinatarios, de quienes se apropian de la Ley, de quienes la impugnan. ¿Acaso no tienen preguntas?

Se carece de información cualitativa suficiente para identificar las grandes tendencias, conceptos de análisis y herramientas. Por grandes tendencias nos referimos a horizontes de mediano plazo, calificado éste según los diferentes escenarios posibles. La mayor parte de los estudios buscan la constatación de cosas muy precisas: participación cotidiana, incorporación de género, acceso a bienes y servicios, etc. Los ejercicios sobre el futuro mediato en la actual construcción de lo público, de la ciudadanía, son poco frecuentes e incipientes (Hoyos-Blanes 1999 y Blanes-Ayo, 1999).

No existen resultados suficientes que permitan definir los diferentes escenarios que condicionan la aplicación e implementación de la LPP. Ello es importante por la clara necesidad de que se llegue a niveles diferenciados de aplicación y no sólo en temas de administración de recursos, personal y bienes como es la preocupación actual del ministerio de Hacienda. En este terreno se deberá ir más allá de la implementación de una burocracia moderna. No existe una sistematización adecuada de los temas ni un ordenamiento jerárquico de los mismos. Es importante definir qué es lo más importante para investigar en este momento. Predomina una gran fragmentación disciplinaria. No existen preguntas interdisciplinarias.

No existe una instancia y lugar de referencia en los municipios donde se pueda instalar una acumulación y acceso permanente de información. El sistema de acumulación de conocimiento no está adecuadamente institucionalizado como para manejar un mecanismo tan complejo como es el de la Ley y la administración de la alcaldía. Esto tiene que ser logrado para cada caso. Hacerlo será un paso importantísimo para constituir un territorio inteligente, pensante y actuante, que genere programas y proyectos de desarrollo local.

B. Temas relacionados con la implementación

1. Repensar más en el concepto de planificación participativa

Se han experimentado las enormes deficiencias que provienen de concebir la planificación participativa como un simple ejercicio de consulta a la población y de clasificación de sus necesidades, tomando como unidad central la comunidad y como interlocutor al dirigente. Con este concepto son muchos los temas centrales que quedan fuera y la concentración en el obrar individual es su resultado final. Se ha privilegiado la participación sobre la planificación, con lo que no se ha podido ir construyendo una gran mesa de discusión en que las diferentes poblaciones se sienten a contemplar su territorio, el territorio más grande y mirar más adelante, y socializar ideas estratégicas. Es cierto que no se podía hacer esto la primera vez y menos aún allí donde no hay territorio en sentido de una construcción sociocultural, económica y políticamente hablando. Pero tampoco se puede seguir construyendo sobre la base de este concepto y las herramientas que derivan de él.

En este campo hay que construir herramientas nuevas, pero sobre la base de conceptos nuevos y que tengan un correlato con la realidad diferenciada de las distintas situaciones del país. Un territorio deberá tener en la planificación referentes claros de su carácter y existencia relativos. Un territorio local es un relativo de territorialidades más grandes, del nivel nacional e incluso del nivel internacional. De lo contrario, local, participación local son conceptos reducidos a lo comunal, a lo localista, al comunitarismo.

2. Implementación diferenciada

¿Cómo actuar en un mundo tan diverso y donde no se puede trabajar con supuestos de universalidad? Se ha observado que el resultado de la implementación no es una simple visión variopinta, una multiplicidad, una dispersión de cosas distintas y yuxtapuestas. Se distinguen líneas de acción en la construcción del entramado del tejido resultante. Al tratarse de formas de acción de sistemas de actores, es necesario tomarlos en cuenta y pensar en una relación entre la sociedad y el Estado no unidireccional, sino de interacciones en ambas direcciones. No se trata de imponer una "descentralización" de imposiciones hacia abajo, como si abajo no existiera construcción.

Ello implica que el Estado deberá dotarse de capacidad de interlocución y debería desarrollar mecanismos de implementación medianamente relacionados con las comunidades reales. En un espacio tan pequeño como el de las tres secciones se ha visto pertinente la diferenciación de las tres situaciones: poblaciones urbanas, poblaciones rurales pero cercanas al mundo urbano y sus valores, el caso de los sindicatos agrarios, y finalmente las comunidades tradicionales en las que los sistemas de valores internos están presentes y tienen todavía vigencia.

3. La inevitable esterilidad de muchos programas de capacitación

En ausencia de marcos institucionales locales acabados, la implementación de políticas de desarrollo suele reducirse a la implementación o ejecución de proyectos individuales, aislados respecto de una estrategia que los abarque. En estas situaciones los elementos de referencia para el éxito del proyecto son las instituciones ejecutoras y la consistencia del proyecto mismo. En muchas de las evaluaciones más frecuentes el objeto de observación es el proyecto en sí mismo y la institución ejecutora. Entre los programas de capacitación es importante diferenciar aquellos transitorios de aquellos otros que refuerzan la institucionalización del conocimiento y acumulación de habilidades y capacidad local. Hay programas que pasan sin dejar nada en la comunidad o en la alcaldía; mientras que aquellos otros que se ubican dentro de una institucionalidad establecida en el ámbito local posibilitan una cierta acumulación de conocimiento. Así se resuelven preguntar como las referidas a cómo es que un proyecto llega a ser parte de una política y de un sistema de acción que lo trasciende.

Este campo de investigación es importante ya que de lo contrario se seguirán implementando programas de fortalecimiento y capacitación municipal o comunal sin seguridad de continuidad. Las formas mismas de implementación deberán contar con más referentes específicos de tal forma que se puedan aplicar a situaciones bien precisadas. La aplicación de conceptos y herramientas universales a poblaciones que están en situaciones básicas tan diferentes implica una modernización del Estado mucho más compleja que la actual. Este tema no está suficientemente discutido en el país y merece investigación específica. Las tres secciones han mostrado una inusual continuidad política municipal, sin embargo se han observado situaciones en las que con el cambio de alcalde, incluso del mismo partido, se ha producido una gran renovación del personal técnico.

4. Los supuestos del CV

La implementación del CV es uno de los ejemplos sobre cómo se suelen aplicar conceptos universales a situaciones muy específicas y de cómo los resultados no son previsibles en dichas situaciones. En el caso del CV se ha observado que no se cumplieron los objetivos de la LPP, que no sirvió para mejorar la implementación de la Ley y tampoco sirvió como mecanismo de control social y menos de fortalecimiento de la sociedad civil. Por el contrario el CV se constituyó en un mecanismo de subordinación de lo social a lo político, de corrupción y de frustración ya que la gente no ha visto en el CV sus intereses. Finalmente el CV ha sido un paso firme a la burocratización de la sociedad.

Las tareas encomendadas al CV implican una alta capacidad de movilización de sus miembros, de información y de independencia de recursos, condiciones que no pueden cumplir sus miembros por infinidad de razones. El funcionamiento del CV implica que la sociedad a la que responde este tipo de instrumentos esté organizada en el ámbito territorial del municipio y no en pequeñas comunidades por lo que no pueden tener una visión de conjunto de la problemática territorial. En muchas de las comunidades la constitución como sociedad municipal es todavía un proyecto. Además, al constituirse el CV en un elemento de corrupción sistemática se convierte en un obstáculo para la constitución de la sociedad civil en niveles territoriales superiores a la comunidad. Entonces, ¿qué mecanismos podrían establecer las comunidades para controlar sus recursos?

Probablemente, el CV puede funcionar a niveles inferiores, por ejemplo dentro de un distrito municipal que tenga niveles básicos de comunicación interna. Ello implica un proceso largo y problemático de revisión de las actuales divisiones administrativas. Este es otro tema de investigación que deberá avanzar. Al respecto y en relación con ámbitos urbanos de grandes ciudades se plantean problemas en algo similares al presente (Blanes, 1998).

C. Sobre la modernización del Estado y de la sociedad

Reformas modernizadoras del Estado en contextos locales institucionalmente débiles como en el caso boliviano, plantean serios cuestionamientos a la eficiencia de dichas reformas, quedando probablemente reducidas a la condición de cambios puntuales en aspectos poco articulados en la perspectiva de un cambio global. No se debe a la voluntad de nadie el hecho de que estas reformas estén, incluso, reforzando y en muchos casos manteniendo viejos patrones antidemocráticos, cuando por definición debían producir transformaciones en la vida democrática del país, su ampliación y profundización. Más aún, no es de extrañar que, probablemente tanto desde el propio Estado como desde los sistemas sociales de base, se desactiven las formas de correspondencia entre la nueva racionalidad técnico-instrumental y las condiciones de existencia de los individuos, es decir, que queden en una letra lejana al espíritu de la misma. Dicha correspondencia implica cambios en las estructuras socioeconómicas y en las políticas públicas, tema de dimensiones seguramente superiores a las posibilidades del Estado y sobre todo del sistema político. La LPP remueve viejos sistemas de valores y de intereses que las poblaciones no están fácilmente dispuestas a abandonar. Debido a esta no-correspondencia entre los tiempos de las reformas y los tiempos de las relaciones sociales, sobre todo al carácter centrífugo de dichas reformas, se introducen modificaciones en las mismas reformas, en las estructuras del Estado y en los modos de operar de las políticas, que facilitan su inoperancia. Manejadas desde el nivel político se pretende generalmente manejar mejor los efectos no controlables de las reformas en las condiciones sociales y políticas de la sociedad. Los vacíos observados en los resultados esperados suelen llenarse con mistificaciones de la realidad. Entonces se habla más de la Bolivia que "es" gracias a las consecuencias "obvias y objetivas de las políticas", que de la Bolivia que "realmente es", mucho más compleja y conflictiva. Por ello se estudia más el avance de las reformas y de la lógica técnico-instrumental de las mismas, que la realidad y los impactos en las relaciones sociales. Se trata de transformar la realidad preexistente con el cuidado de no producir cambios fundamentales, que lleven a los individuos a constituirse como sujetos en lucha por su hegemonía y dominación. Entonces no debe extrañar que la modernidad en curso se vea frenada por la racionalidad de los instrumentos técnicos en aplicación de las políticas.

La Ley de Participación Popular ha sido considerada, en su concepción, como la de mayor nivel de integralidad, como la base para el buen gobierno y la aplicación de políticas públicas en el ámbito local; esta ley y su aplicación están poniendo de manifiesto que se pueden incluso profundizar muchos de los problemas que se esperaba resolver: fragmentación territorial, politización exacerbada de la gestión pública, debilitamiento de las antiguas expresiones de ciudadanía, creación de un nuevo estamento de líderes políticos, generalización de la corrupción, transigencia ante la ineficiencia de la administración pública. El conjunto de los desencantos que emanan desde el lado de las comunidades y a veces desde los propios técnicos en aplicación de la ley, pone en evidencia la incapacidad sistémica actual para enfrentar el cambio que se impulsa a veces a partir de las reformas. Estas pueden generar conflic-

tos difíciles de ocultar, a pesar de la edulcoración de los resultados "palpables" del cambio y del nuevo orden. Canto que gustan escuchar incluso muchos de los actores involucrados en alianzas para la apropiación de la implementación y que trae resultados apetecidos para los sectores más beneficiados de las mismas reformas. La ley, pasado el primer momento de su implementación, está poniendo de manifiesto la necesidad de las alianzas para su implementación, las que incluyen pasar por encima la inevitable sobrevivencia de caudillos locales, prácticas de corrupción y el bloqueo de muchos de los mecanismos normativos. La ley, desde la perspectiva del proceso democrático, es combatida fuertemente por el mercado. Entonces tanto actores como gobernantes se alían en una lógica complicidad mutua para minimizar los conflictos que les permitan seguir con el convencimiento de que todo va bien. La democracia, por su lado, privilegia la equidad y la igualdad, la solidaridad. El mercado por el suyo combate las dimensiones anteriores mediante la competencia por las obras y por las cuotas en la POA. Hay quienes han podido pensar que semejante proceso de transformaciones hubiera requerido de una mano dura y menos "democrática". Al menos en la práctica se hace evidente que en muchos casos los procesos transcurren en una buena parte de los municipios por los senderos del autoritarismo del alcalde, del partido o del funcionario que controla los recursos. Es notable cómo se negocian a veces los resultados de las transformaciones, con lo que se las magnífica y distorsiona con gran frecuencia. En este entorno, no necesariamente catastrofista, las reformas van avanzando en la perspectiva de la informalidad, de la improvisación, de las excepciones normativas y de las improvisaciones. En este entorno las utopías son desplazadas por el pragmatismo y la lógica del mercado. Los técnicos luchan por encontrar las soluciones óptimas en la búsqueda de una lógica a su sistema de actuación y en pro de su legitimación social. Por su lado, los líderes sociales, ahora altamente politizados, en su acción, civil y política al mismo tiempo, no logran encontrar un equilibrio entre la legitimidad civil y el desprestigio de la política. A ambos sectores les cuesta trascender lo cotidiano y coyuntural hacia una estructura de relacionamiento sociopolítica estable y permanente.

En este accionar de relaciones contradictorias en marco de la reestructuración social, económica, política y administrativa, se va desarrollando una cultura política nueva que obligará a los partidos a enfrentar sus relaciones con la sociedad civil de forma más desagregada. Lo que parece claro, y no solamente en poblaciones como las estudiadas, es que la cultura política centralista tendrá que adecuarse a formas locales de acción. Los partidos políticos ya no podrán vivir tranquilos sin dar cuenta ante los ciudadanos en el nivel local. La diferenciación de sus estructuras y la adecuación a circunstancias que emergen desde abajo, bajo lógicas que no son controladas por ellos, les obligará tarde o temprano a modificar sus formas de articular las inquietudes ciudadanas. Es de grandes proporciones la movilización política de los últimos años y sobre todo la que se avecina. Aunque los mecanismos de control de la ciudadanía sobre sus gobernantes deja mucho que desear, es muy probable que sea aquí donde se puedan observar procesos de presión.

Lo propio podremos decir de los gobernantes. Es cierto que en el caso de las prefecturas no existen mecanismos reales para exigir a gobernantes que no fueron elegidos por ellos representaciones reales y visibles de sus intereses y resultados de bienestar económico. Pero en el nivel local sí se puede desarrollar el sentido de correspondencia entre su voto y sus aspiraciones. El desarrollo local tenderá a buscar soluciones y exigírselas a sus alcaldes, a los partidos que representan. Los requerimientos de desarrollo local obligarán a los municipios a establecer mecanismos más adecuados que los actualmente formalizados en las normativas. Probablemente sea por la vía de las asociaciones municipales y de las mancomunidades que el desarrollo regional se exprese en estrategias y mecanismos en que se correspondan más los intereses locales con la vida política.

Finalmente está el tema del desarrollo desigual a todo nivel de la relación entre el Estado y la sociedad, de las condiciones de vida, de las oportunidades de desarrollo, de mecanismos para incentivarlo. Este no es un presagio catastrófico, sino una reconocimiento necesario de las formas por las que deberá transcurrir la implementación de la ley y de todos las políticas relacionadas con ella. Ello obligará a pensar mucho más en lo local como el punto de concentración de capacidades, de contextos amigables, de construcción de estructuras de apoyo, que desde abajo puedan ir desarrollando las innovaciones que requiere el desarrollo en Bolivia. Es desde abajo que se podrá

transitar de los proyectos a las políticas apoyadas sobre voluntades sociales y políticas locales, transitar de los proyectos aislados y desarticulados hacia una política local, hacia un contexto de desarrollo. Las poblaciones aún no han despertado del localismo tradicional para entender lo local como un referente al Estado, como un relativo al que están necesariamente vinculadas. Se espera transitar de la situación de multiplicidad de instituciones a un contexto institucional para el desarrollo local, a mirar lo local más allá del municipio que obligue a los gobernantes a aceptar a los actores y ámbitos de desarrollo más amplios y reales. Se espera transitar de la lógica de sacar el sombrero a la de construir agencias de desarrollo local. Es de esperar que tras la destrucción inevitable de microredes de solidaridad se entre en una etapa de construcción de redes de desarrollo económico y social en las que se difundan las experiencias. Lo que sí es cierto después de este estudio es que con una aplicación sostenida, consecuente y sin retrocesos de la ley el nivel central del Estado deberá cambiar fundamentalmente ya que estos aspectos no podrán ser construidos desde arriba. Este es un dilema muy conflictivo para los gobernantes que hicieron la ley, sin duda una de las más lúcidas iniciativas de toda América Latina en los últimos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

ADRIANZEN, Alberto
1995 *"Gobernabilidad, democracia y espacios locales"*, en: Perfiles Latinoamericanos, México, Año 3, No. 5, FLACSO.

AGUIRRE, Alvarado y otros
1993 *La intencionalidad del ajuste en Bolivia*, La Paz, CEDLA.

ALBO, Xavier
1979 *Achacachi: medio siglo de lucha campesina*, La Paz, CIPCA.

1984 *"Bases étnicas y sociales para la participación aymara"*, en: Calderón y otros, *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, Cochabamba, UNRISD-CERES.

1985 *"Pachamama y q'ara: el aymará ante la opresión de la naturaleza y la sociedad"*, en: ESTADO Y SOCIEDAD, La Paz, No. 1, FLACSO.

1988 *"Nuestra identidad a partir del pluralismo en base"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 4, diciembre 1987 - abril 1988, Celmes.

ALBO, Xavier y otros
1981 *Chukiawu: la cara aymará de La Paz, el paso a la ciudad*, La Paz, CIPCA, T. I.

1989 *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*, La Paz, MEC-CIPCA-UNICEF.

ALLPANCHIS
1989 *Poder y autoridad en Los Andes*, Lima, Año XXI, No. 33, Primer semestre.

ARDAYA, Rubén
1991 *Ensayo sobre la municipalidad y municipios: desarrollo local*, La Paz, INIDEM.

1995 *La construcción municipal de Bolivia*, s.l., Estrategias para el Desarrollo Internacional.

AROCENA, José
1995 *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Uruguay, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Nueva Sociedad.

ARRIETA, Mario
1995 *"La Participación Popular y las tendencias del desarrollo"*, en: Mario Arrieta y otros, *"Participación popular y desarrollo rural"*, La Paz, Club de Economía y Sociología Rural.

ASDI
1996 *Popular Participation and Rural Democratisation in Bolivia*. Primer informe de investigación. Nov.

AYO, Diego
1998 *Los distritos municipales*, en: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997, La Paz, MDSP, pp. 25-65;

BARBERY, Roberto
1997 *"Una revolución en democracia"*, en: Ministerio de Desarrollo Humano, El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia, Venezuela, Nueva Sociedad.

BID-PNUD
1993 *Reforma Social*, Hacia una agenda integrada, s.l., BID-PNUD.

BLANES, José y Mario Galindo
1993 *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*, La Paz, CEBEM.

BLANES, José
1999 *Implementación de políticas sociales integrales a nivel local en Bolivia. Cuatro estudios de caso*, La Paz, CEBEM, www.cebem.com.

BLANES, José y AYO, Diego
1999 *Participación social y modernización del Estado (Bolivia)*. En DIACONIA y Oxfam Gran Bretaña, *Las Paradojas de la Participación. ¿Más Estado o más sociedad?* DIAKONIA-OXFAM Gran Bretaña, La Paz, Bolivia,

BOBBIO, Norberto
1989 *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general del la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

1996 *El futuro de la democracia*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.

BORJA, Jordi
1987 *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*, en: Jordi Borja y otros, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, Chile, ICI-FLACSO-CLACSO, pp. 13-57.

BORJA, Jordi y otros (eds.)
1989 *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT.

BORJA, Jordi y Manuel Castells
1997 *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Marid, Taurus.

CALDERON, Fernando y otros
1984 *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, Cochabamba, UNIRISD-CERES.

CALDERON, Fernando
1995 *Movimientos sociales y política: la década de los ochenta en Latinoamérica*, México, Siglo XXI.

CALDERON, Fernando y Roberto Laserna
1994 *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*", La Paz, Fundación Milenio.

CALLA, Ricardo y otros
1989 *CSUTCB: debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*, La Paz, CEDLA.

CALLA, Ricardo y Hernando Calla
1996 *Partidos políticos y municipios: las elecciones municipales de 1995*, La Paz, ILDIS.

CARDONA, Angel
1995 *Tecnología y Participación Popular en Bolivia*, La Paz, s.e.

CARTER, William y Mauricio Mamani
1982 *Irpa Chico: individuo y comunidad en la cultura aymará*, La Paz, Juventud.

CONDARCO, Ramiro
1965 *Zárate, el "temible Willka,"* La Paz, Talleres Gráficos Bolivianos.

1978 "*Reflexiones acerca del eco-sistema vertical andino*", en: AVANCES, La Paz, No. 1.

CUNIL, Nuria
1991 *Participación Ciudadana*", Venezuela, CLAD.

COSTA, Rolando
1996a *Monografía de la provincia Ingavi*, La Paz, Prefectura de La Paz.

1996b *Monografía de la Provincia Los Andes*, La Paz, Prefectura de La Paz.

CHOQUE, Roberto
1986 *La sublevación de Jesús de Machaqa*, La Paz, Chitakolla.

CHOQUE, Roberto y otros
1992 *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?*, La Paz, Aruwiyiri.

CHOQUE, Roberto y Esteban Ticona
1996a *Jesús de Machaqa: la marka rebelde*, La Paz, CIPCA, Vol. 1.

1996b *Jesús de Machaqa: La marka rebelde, Sublevación y masacre de 1921*, La Paz, CEDOIN-CIPCA, Vol. 2.

DANDLER, Jorge
1983 *El sindicalismo campesino en Bolivia: los cambios estructurales en Ucureña*, Cochabamba, CERES.

1984 "*Campesinado y Reforma Agraria en Cochabamba*" (1952-1953): dinámica de un movimiento campesino de Bolivia", en: Fernando Calderón y otros, Bolivia: *la fuerza histórica del campesinado*, Cochabamba, UNIRISD-CERES, pp 201-239.

DE LA PEÑA, Guillermo
1993 "*Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas*", en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), "*Poder local poder regional*", México, 2 reimp., El Colegio de México.

DELGADO, Juan M. y Juan Gutierrez (coords.)
1994 *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.

DIACONIA y Oxfam Gran Bretaña
1999 *Las Paradojas de la Participación*. ¿Mas Estado o más sociedad). DIACONIA y Oxfam Gran Bretaña, La Paz, Bolivia.

FERNANDEZ, Gustavo
1995 *La transformación del Estado: tendencias y desafíos, la experiencia boliviana*, La Paz, ILDIS- Müller & Asociados.

FLORES, Alberto
1987 *Buscando un Inca: identidad y utopía en Los Andes*, Lima, Instituto de Apoyo Agrario.

GALINDO, Mario
1995 *Contradicciones que la Participación Popular intenta resolver*", en: Mario Arrieta y otros, *Participación Popular y desarrollo rural*, La Paz, Club de Economía Agrícola y sociología rural.

1998 *La Participación Popular y la descentralización administrativa* en MILENIO, Las Reformas Estructurales en Bolivia, Fundación Milenio, Serie: Temas de la modernización, La Paz.

GARCIA, Néstor
1990 *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo.

GONZALES, Santiago
1995 "*Reforma social: propuestas y recomendaciones luego de dos años de trabajo*", en: CIESU-CLAEH-DCP, *Políticas sociales: ideas y propuestas para orientar un debate incipiente*, Uruguay, CIESU-CLAEH-DCP.

GREBE, Horst
1994 "*La Ley de Participación Popular*", en: Foro Económico, Las Paz, No. 34, ILDIS.

HABERMAS, Jürgen
1998 *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.

HARRIS, Olivia
1978 *El parentesco y la economía vertical en el ayllu Laymi*, en: Avances, La Paz, No. 1.

HEALY, Kevin
1989 *Sindicatos campesinos y desarrollo rural 1978-1985*, La Paz, Hisbol.

HICKSON, David y Arthur McCullough
1984 *El poder de las organizaciones*, en: Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, México, FCE, pp. 39-69.

HIERNAUX, Daniel
1993 *Enclave y geografía del poder en ciudad Lázaro Cárdenas*, en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local poder regional*, México, 2 reimp., El Colegio de México.

HOPENHAYN, Martín
1992 "*¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?*", en Revista de la CEPAL, No 48.

HOYOS, Marina y BLANES, José
1999 *La participación social y política en el mundo guaraní, (Bolivia) en Las Paradojas de la Participación. ¿Más Estado no más sociedad?* DIAKONIA-OXFAM Gran Bretaña, La Paz, Bolivia,

HURTADO, Javier
1986 *El katarismo*, La Paz, Hisbol.

HUANCA, Tomás
1984 *La desestructuración de los espacios socio-económicos andinos en el altiplano lacustre: agresión colonial y resistencia comunitaria*, La Paz, UMSA. (Tesis de licenciatura en sociología).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
1985 *Manual de instrucciones para la producción agropecuaria*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación-INE.

1993 *Información estadística regional La Paz*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, INE-GTZ-PROADE.

LANDSBERGER, Henry y otros
1978 *Rebelión campesina y cambio social*, Barcelona, Grijalbo.

LASERNA, Roberto
1997 *Modernización, democracia y participación*, en: Ministerio de Desarrollo Humano, "*El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*", Venezuela, Nueva Sociedad.

LAZARTE, Jorge
1993 *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, La Paz, ILDIS-Los Amigos del Libro, Vols. 1 y 2.

LAZARTE, Jorge y Mario Napoleón P.
1992 *Bolivia: economía y sociedad 1982-1985*, La Paz, CEDLA.

LOAEZA, Soledad
1993 "*El llamado a las urnas: ¿Para qué sirven las elecciones en México?*" en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local poder regional*, México, 2 reimp., El Colegio de México.

MAMANI, Carlos
1991 "*Taraqu 1866-1935: masacre, guerra y "Renovación" en la biografía de Eduardo L. Nina Qhispe*, La Paz, Aruwiyiri.

MAMANI, Mauricio
1988 "*Agricultura a 4000 metros*", en: TEMAS SOCIALES, La Paz, Nos. 12-13, Carrera de Sociología- UMSA.

MANSILLA, H.C.F.
1991 "*La cultura del autoritarismo ante los desafíos del presente: ensayos sobre una teoría crítica de la modernización*", La Paz, CEBEM.

1992 "*Los tortuosos caminos de la modernidad: América Latina entre la tradición y el modernismo*", La Paz, CEBEM.

1993 "*La identidad social y el rol político del sindicalismo boliviano*", La Paz, CEBEM.

1994 "*Autonomía e imitación en el desarrollo: fragmentos de una teoría crítica de la modernización*", La Paz, CEBEM.

MAYNTZ, Renate
1990 *Sociología de la organización*, Madrid, 5 reimp., Alianza Universidad.

MAYORGA, Fernando
1995 "*Efectos sociales y políticos de la Participación Popular*", en: Mario Arrieta y otros, "*Participación popular y desarrollo rural*", La Paz, Club de Economía Agrícola y Economía Rural.

MAYORGA, Fernando (coord.)
1997 "*¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales: Percy Fernández, Manfred Reyes Villa, Mónica Medina*, La Paz, PIEB.

MAYORGA, René Antonio (comp.)
1987 *"Democracia a la deriva: dilemas de la participación y concertación social en Bolivia"*, La Paz, CLACSO-CERES.

1991a *"Democratización y modernización del Estado en Bolivia"*, La Paz, CEBEM.

1991b *"¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y movimiento sindical en Bolivia"*, La Paz, CEBEM.

1998 *Reflexiones sobre la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa*, documento no publicado, CEBEM.

MEDELLIN, Pedro
1994 *"La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo"*, s.l., s.e.

MERINO, Mauricio y otros
1995 *"En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano"*, México, El Colegio de México.

MEDINA, Javier
1995a *"El trueno sobre los cocales: coca, cultura y democracia participativa municipal"*, La Paz, Hisbol.

1995b *"Manifiesto por una civilización convivial: la Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia"*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular-Unidad de Investigación y Análisis. (Inédito).

1995c *"Prolegómenos para pensar la democracia: etnicidad, género y participación popular"*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular-Unidad de Investigación y Análisis. (Inédito)

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO
1996 *"Participación Popular ¡en marcha!"*, La Paz, MDH-SNPP.

1997a *"El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia"*, Venezuela, Nueva Sociedad.

1997b *"3 años de participación popular: memoria de un proceso"*, La Paz, MDH-SNPP.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
1995 *"Ley de Participación Popular y su reglamentación"*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular.

1995 *"División político-administrativa de la República de Bolivia"*, La Paz, MDSMA.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN
1998 *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, La Paz, MDSP

MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION
1993a *"Información estadística regional La Paz"*, La Paz, INE-GTZ / PROADE.

1993b *"Seminario sobre ordenamiento territorial"*, La Paz, MPC-GTZ.

MITRE, Antonio
1981 *Los patriarcas de la plata: estructura socio-económica de la minería boliviana en el siglo XVII*, Lima, IEP.

1986 *El monedero de Los Andes: región económica y moneda boliviana en el siglo XIX*, La Paz, Hisbol,

MOLINA, Carlos Hugo
1995 *"Un año de participación popular: del análisis teórico a la realidad objetiva"*, en: PARTICIPAR, La Paz, año 2 Nos. 7 y 8, Abril, SNPP.

MOLINA, Sergio
1995 *"Las jornadas de la participación: una experiencia comunicacional en 90 municipios bolivianos"*, en: La Razón (Suplemento Ventana) del 20 de agosto de 1995, p. 7.

MURRA, John
1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, IEP.

NOHLEN, Dieter (ed.)
1991 *Descentralización política y consolidación democrática: Europa América del Sur*, Venezuela, Nueva Sociedad.

PACHANO, Simón
1994 *Democracia sin Sociedad"*, Ecuador, Fundación Esquel-ILDIS-CELA-PUCE- CAAP-FLACSO.

PACHECO, Diego
1992 *"El indianismo y los indios contemporáneos en Bolivia"*, La Paz, Hisbol-MUSEF.

PAZ, Danilo (direc.)
1992 *Región y desarrollo agrario*, La Paz, ANCB.

PEPIN LEHALLEUR, Marielle
1993 *"Algunos parámetros de la lucha por el poder local en la región de Mante, Tamaulipas"*, en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local poder regional*, México, 2 reimp., El Colegio de México.

PEREZ, Víctor
1995 *"La Sociedad Civil como posibilidad"*, en: CLAVES de RAZON PRACTICA, N0. 50.

PEREZ, Elizardo
1962 *Warisata: la escuela-ayllu*, La Paz, Burillo

PLATT, Tristán
1987 *"Entre ch'axwa y muxsa: para una historia del pensamiento político aymará"*, en: Thérèse Bouyssi-Cassagne y otros, *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*, La Paz, Hisbol.

RASNAKE, Roger
1989 *"Autoridad y poder en Los Andes: los kuraqkuna de Yura"*, La Paz, Hisbol.

RESTREPO, Darío y otros
1995 *"Globalización y Estado Nación"*, Colombia, ESAP-SINAPSIS.

RESTREPO, Darío
1992 *"Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso"*, s.l., CEIR-Realidad Municipal.

RIVERA, Roy
1992 *Política local y descentralización*, San José, FLACSO.

RIVERA, Silvia
1978 *"La expansión del latifundio en el altiplano boliviano: elementos para la, caracterización de una oligarquía regional"*, en: Avances, La Paz, No. 2, noviembre.

1979 *"Medio siglo de luchas campesinas en Bolivia"*, en: Ultima Hora, "Bodas de Oro", La Paz, Abril.

1979 *"Expansión del latifundio"*, en: avances, La Paz, No. 2.

1983 *"Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento 'katarista', 1970-1980"*, en: René Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy*, México, Siglo XXI.

1986 *Oprimidos pero no vencidos: luchas de campesinado aymará y qhechwa 1900-1980*, La Paz, Hisbol.

1990 *"Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia"*, en: Carlos Toranzo (ed.), *El difícil camino hacia la democracia*, La Paz, ILDIS.

1992 *"Sendas y senderos de la ciencia social andina"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 10, octubre.

ROJAS, Gonzalo
1994 *Democracia en Bolivia hoy y mañana: enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*, La Paz, CIPCA.

1997 *"El diseño del Estado (y sociedad) pluralista: la construcción boliviana de la democracia"*, en: Ministerio de Desarrollo Humano, *"El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia"*, Venuezuela, Nueva Sociedad.

ROJAS, Gonzalo (ed.)
1996 *Participación Popular: avances y obstáculos*, La Paz, SNPP.

ROJAS, Gonzalo y Moira Zuazo
1996 *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano: bajo el signo de la reforma del Estado*, La Paz, ILDIS.

ROJAS, Gonzalo y Luis Verdesoto
1997 *La participación popular como reforma política*, La Paz, SNPP.

ROMERO, Hugo
1993 *"Agroforestería andina a 4000 metros: kewiñas en la vida de la comunidad de chorojo"*, en: TEMAS SOCIALES, La Paz, No. 17, Carrera de Sociología-UMSA.

1997 *"Las organizaciones del sector agropecuario"*, en: Danilo Paz (dir.), *Cuestión agraria boliviana: presente y futuro*, La Paz, ANCB.

ROMERO, Salvador
1989 *"El nuevo regionalismo"*, en: ESTADO Y SOCIEDAD, La Paz, No. 6, FLACSO.

RUIZ Mier, Fernando y GUISSANI, Consultores
1997 *"El Proceso de Descentralización y Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud en Bolivia"*. Ruiz Mier y Guissani, Consultores, La Paz.

SALMAN, Ton y KINGMAN G.
1999 *Antigua Modernidad y Memoria del Presente. Culturas Urbanas e Identidad*, FLACSO, Ecuador,

SALINAS, Ximena
1996 *Poder local: ordenanzas municipales*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.

SANDOVAL, Godofredo y otros
1978 *Ojje por encima de todo: historia de un centro de residentes ex-campesinos en La Paz*, La Paz, CIPCA.

SANCHEZ, Rolando
1994 *Comunidades rurales ante el cambió y la modernización: desarrollo interno y participación comunitaria*, La Paz, CEBEM.

1995 *"Comportamientos políticos en las regiones andinas: cambios socioculturales y tendencias electorales"*, en: OPINIONES Y ANALISIS, La Paz, No. 21, mayo.

SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR
1995 *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*, La Paz, SNPP.

SEMPAT ASSADOURIAN, Carlos y otros
1980 *Minería y espacio económico en los Andes, siglos XVI-XX*, Lima, IEP. Taller de Historia Oral Andina (THOA).

TEMPLE, Dominique
1989 *Estructura comunitaria y reciprocidad: del quid-pro-quo histórico al economicidio*, La Paz, Hisbol-Chitakolla.

THEVOZ, Laurent
1995 *"La Participación Popular bajo presión"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 13, julio.

THOA
1984 *El indio Santos Marka T'ula*, La Paz, THOA.

THOMPSON, Kenneth
1984 *"Las organizaciones como constructores de la realidad social"*, en: Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.

TICONA, Esteban y otros
1995 *Votos y wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz, CIPCA.

TICONA, Esteban y Xavier Albó
1997 *Jesús de Machaqa: la marka rebelde, la lucha por el poder comunal*, CEDOIN-CIPCA, Vol. 3.

TORANZO, Carlos
1997 *"Descentralización del poder y construcción de sujetos colectivos"*, en: Ministerio de Desarrollo Humano, *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Venezuela, Nueva Sociedad.

TOURAINE, Alain
1994 *Crítica de la modernidad*, Uruguay, Fondo de Cultura Económica.

1994 *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

VALENCIA, Hernán
1995 *"Participación Popular y la articulación de la economía popular"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 13, julio.

VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
1998 *Participación Popular. Una Evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*.

VOLGGER, Ruth
1995 *"Participación popular: de los microcambios a su institucionalización preventiva"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 13, julio.

YAKSIC, Fabian
1995 *"Autodeterminación municipal: participación popular y anulación del monopolio partidario en la mediación política"*, en: AUTODETERMINACION, La Paz, No. 13, julio.

ZAVALETA, René
1967 *Bolivia: el desarrollo de la conciencia nacional*, s.l., s.e.

ZEMELMAN, Hugo
1989 *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*, México, Siglo XXI-UNU.

1995 *Determinismos y alternativas en las ciencias sociales de América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad.

DOCUMENTOS

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL
1995 *"Plan de Desarrollo Municipal de Achacachi, Achacachi"*, FDNR-PCA-IBAM-CPA-Alcaldía de Achacachi. (Documento inédito).

1996 *"Programa de capacitación modular y asistencia técnica a organizaciones territoriales de base, asociaciones comunitarias y comités de vigilancia"*, SNPP. (Documento de trabajo).

Ordenanza Municipal No. 043/95, H. Mario Rizzo Alvarez. Presidente del Honorable Concejo Municipal de Viacha, 1995.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de julio de 2000,
en los Talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL".
Calle Abdón Saavedra Nº 2101 • Telfs.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 • Casilla 10495
La Paz - Bolivia